This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

Gov
210
204

HARVARD COLLEGE
LIBRARY

BOUGHT FROM THE
AMEY RICHMOND SHELDON
FUND

ÉTUDE HISTORIQUE

DES

IDÉES SUR LA SOUVERAINETÉ

EN FRANCE

DE 1815 A 1848

PAR

MAURICE BARBÉ
DOCTEUR EN DROIT
LICENCIÉ ÈS-LETTRES

PARIS
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE
Ancienne Librairie Chevalier-Marescq et Cie et ancienne Librairie F. Pichon réunies
F. PICHON ET DURAND-AUZIAS, ADMINISTRATEURS
Librairie du Conseil d'État et de la Société de Législation comparée
20, RUE SOUFFLOT (5e ARRt)
1904

ÉTUDE HISTORIQUE

DES

IDÉES SUR LA SOUVERAINETÉ

EN FRANCE

DE 1815 A 1848

3° Livres publiés de 1815 à 1848

Nous avons indiqué en notes ceux où nous avions plus particulièrement puisé, avec les références nécessaires. Nous ne pouvons ni ne voulons refaire ici une bibliographie longue et fastidieuse de tous les ouvrages plus ou moins utiles à consulter. On pourra en trouver une liste dans chacune des Bibliographies mises à la fin des ouvrages de : 1° Saint-Girons : *Essai sur la séparation des pouvoirs* (Paris, 1881) ; 2° Vareilles-Sommières : *Les principes fondamentaux du droit* (Paris, 1889), ouvrages qui se trouvent dans toutes les bibliothèques.

Citons plus particulièrement :

Duvergier de Hauranne, *Des principes du gouvernement représentatif et de leurs applications*, Paris, 1838 ; Duvergier de Hauranne, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, Paris, 1847 ; Ancillon, *De la société et des formes de gouvernement*, Paris, 1816 ; de Carné, *Du gouvernement représentatif en France et en Angleterre*, Paris, 1841 ; H. Carnot, *Les radicaux et la Charte*, Paris. 1847 ; Fonfrède, *Du gouvernement du roi et des limites constitutionnelles de la prérogative parlementaire*, Paris, 1839 (ces ouvrages ayant abordé plus spécialement la question de la souveraineté).

4° Brochures diverses

Excessivement nombreuses, intéressantes et variées, bien plus passionnantes que les livres, mais si nombreuses qu'on ne peut les énumérer.

On les trouvera dans les listes du *Catalogue de l'Histoire de France* de la *Bibliothèque nationale*, véritable mine de travaux, aux tomes III et IV, et tome XI. *Supplément*, notamment sous les rubriques « Doctrines ».

On en trouvera un certain nombre analysé correctement dans l'*Histoire du gouvernement parlementaire en France*, de Duvergier de Hauranne (10 volumes, Paris, 1857), mais jusqu'à 1830 seulement.

Enfin on en trouvera un certain nombre indiqué seulement (pour celles parues depuis 1840) dans Lorenz, *Catalogue de la librairie française*, tables méthodiques, tomes VII, VIII, XI et XIII.

5° Journaux et Revues

Indiqués complètement au *Catalogue de l'Histoire de France.*

Les principaux journaux sont :

a) Légitimistes : la *Quotidienne*, le *Drapeau blanc*, la *Gazette de France.*

b) Libéraux : le *Journal des Débats*, le *Constitutionnel.*

c) Gauche : le *Courrier français*, le *Globe*, le *Temps.*

d) Républicains : le *National*, la *Tribune*, enfin le *Siècle* et la *Presse.*

Les revues sont : la *Revue Britannique*, le *Correspondant*, la *Revue des Deux-Mondes* et plus spécialement pour nous la *Revue Wolowski*, mais dont les seuls articles utiles ont été cités au cours de notre ouvrage.

6° Mémoires

Les plus importants sont :

Pour la *Restauration*, ceux de Vitrolles, 1883 ; Broglie, 1886 ; Barante, 1890 ; Pasquier 1893 ; Villèle, 1890.

Pour *Louis-Philippe*, ceux de Guizot, 1858 à 1867 ; H. Heine, *Lutèce* (correspondance), très intéressante ; Broglie, Tocqueville, etc. ; Giquel, *Mémoires d'un préfet de police*, 1840 (donne des détails sur les sociétés secrètes).

II — TRAVAUX

1° Histoires

La principale est encore celle de Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France de 1814 à 1848*, mais qui s'arrête à 1830. Elle est utile pour l'histoire intérieure, la seule dont nous ayons à nous occuper Viel Castel, *Histoire de la Restauration*, en 20 volumes, est moins sûre ; Thureau-Dangin, *Histoire de la monarchie de juillet*, est un livre consciencieux et sûr. La meilleure histoire est celle de K. Hildebrand, *Geschichte Frankreichs*, 2 vol., 1877-1879 (collection de Gotha), va de 1830 à 1848. On peut ajouter à ces ouvrages celui de Dupin, *La Révolution de 1830*.

2° Ouvrages spéciaux

Nous les avons indiqués quand l'occasion se rencontrait de les citer. Ajoutons également qu'on en trouvera une liste considérable dans les ouvrages cités plus haut dans la Bibliographie, de SAINT-GIRONS et de VAREILLES-SOMMIÈRES.

Nous pouvons ajouter plus spécialement les suivants, qu'on consultera avec intérêt et profit :

COLINS, *De la souveraineté*, Paris, 1857-1858 ; COSSÉ, *Du principe de la souveraineté*, Paris, 1882 (utile) ; E. D'EICHTHAL. *La souveraineté du peuple et le gouvernement ;* SUDRE, *Histoire de la souveraineté*, Paris, 1854 (et 2e édition, 1874, Plon) (très utile).

3° Publications de Revues

Nous avons cité en notes les plus utiles.

Rappelons pour mémoire :

COURCELLE-SENEUIL, De la souveraineté du peuple (*Acad. des sc. mor. et pol.*, vol. 133, p. 188) ; *idem,* Théorie du mandat législatif (même recueil, vol. 131) ; *idem,* Etude critique de la déclaration des droits de l'homme (même recueil, vol. 134, p. 391) ; MOREAU, De la notion de souveraineté (*Revue critique de législation et jurisprudence*, 1892) ; CHÉNON, Théorie catholique de la souveraineté nationale (*Revue canonique*, 1898) ; RITCHIE, On the conception of sovereingty (*Acad. of political and social science*, janvier 1891, vol. 1) ; COMBOTHECRA, Notion de la souveraineté (*Revue de droit public*, 1897, tome VIII).

INTRODUCTION

Definition. — *Historique* : 1° Les canonistes et le droit divin des peuples ; 2° Les légistes et le droit divin des rois : l'absolutisme ; 3° Le droit naturel : Grotius ; 4° Les théoriciens du contrat social : Hobbes et l'absolutisme ; Locke et la liberté individuelle ; 5° Rousseau et la souveraineté du peuple : son principe, son exercice. Le droit de suffrage ; 6° La Constituante et la souveraineté nationale ; le droit de suffrage, fonction sociale. — *Critiques générales* : 1° Inanité de toute théorie : impossibilité pour une doctrine philosophique de formuler le droit fondamental de toute société; même impossibilité pour une doctrine historique : les conditions d'espace et de temps imposant la variation perpétuelle ; 2° Toute théorie naît des faits politiques pour les appliquer et les légitimer. Elle ne vaut que tant que les faits sur lesquels elle s'appuie ont une valeur; 3° Seule conception logique : la souveraineté de fait. — *1815* : Le droit public révolutionnaire remplacé par le droit public de l'ancienne monarchie. Vue générale de l'évolution des idées sur la souveraineté de 1815 à 1848.

Dans toute société humaine, c'est-à-dire dans toute réunion d'hommes organisée, les rapports des individus sont réglés par des lois. Pour établir ces lois, puis les faire exécuter, il faut une autorité investie de la puissance publique, c'est-à dire investie du droit de commander. Exercer ce commandement, c'est faire acte de souverain et le droit supérieur en vertu duquel l'autorité est exercée, le droit en vertu duquel cette autorité est investie du pouvoir suprême s'appelle la souveraineté. Comment et sur quoi fonder ce droit suprême ? Avec quelle thèse philosophique ou religieuse, politique ou morale, théiste ou athéiste, sociale ou individuelle, établir la base de la souveraineté ? Quelles explications donner pour légitimer l'exercice de ce droit ? Quelle étendue lui donner et quelles limites lui fixer, quelles conséquences humaines en tirer ? Des théories

aussi diverses que variées, des doctrines aussi contradictoires que rationnelles ont été présentées par le génie inventif des hommes pour satisfaire leur cerveau ou leur cœur, leurs sentiments et leurs passions, comme leur logique et leur raison.

Jamais peut-être ces doctrines ne furent plus nombreuses qu'au début du XIXe siècle : à la Restauration française deux mondes politiques se retrouvaient en présence, celui de l'ancienne France monarchique et celui de la Révolution. A ces deux mondes il fallait des principes de droit public, car si les hommes se battent le plus souvent pour leurs intérêts, ils tiennent à dissimuler ceux-ci sous de rigoureux raisonnements.

En 1815 on vit reparaître des théories qui semblaient à jamais disparues dans le mouvement révolutionnaire. Mais vingt-cinq années n'avaient pas suffi pour niveler tous les intérêts et effacer toutes les conceptions anciennes de la vie sociale, et l'on retrouva face à face les deux grands principes sur lesquels toute société avait été fondée : l'un qui trouvait la source de tout pouvoir dans une autorité supérieure et extérieure à l'homme, Dieu ; l'autre qui plaçait l'origine de ce pouvoir dans l'homme même.

Si ces théories furent développées et présentées avec des considérations nouvelles, des arguments neufs et des conclusions différentes, elles ne faisaient en réalité que renouveler des doctrines anciennes.

Toutefois bien que la question du pouvoir ait été agitée dans toute société, puisqu'il n'y a pas de société sans pouvoir, ce n'est qu'au moyen âge que l'on parla pour la première fois de *souveraineté*, c'est-à-dire que l'on considéra en quelque sorte le pouvoir comme relevant d'un droit qui lui était extérieur et supérieur.

La première théorie, qui considère la souveraineté

comme un droit divin, fut exposée par les canonistes. Pour eux, Dieu avait voulu que les hommes vivent en société : en voulant la fin il avait voulu les moyens.

Puisque par définition il faut une autorité dans toute société il avait remis sa souveraineté aux individus qui composent la société, c'est-à-dire au peuple.

Celui-ci à son tour, sans en aliéner la propriété, pouvait en déléguer l'exercice à des princes ; mais ces derniers ne recevaient la souveraineté que d'une façon médiate.

Ce qu'ils exerçaient ainsi, c'était une souveraineté nationale dérivant elle-même de la souveraineté divine (1). C'est la thèse qui fut reprise au XVIe siècle par certains écrivains ecclésiastiques et notamment par Suarès (2) avec cette différence que la souveraineté, divine dans son essence est transmise à l'homme pour qu'il l'exerce en société, devient comme toute chose humaine aliénable ; et que le peuple peut en faire abandon total et définitif au profit d'un prince.

Le droit populaire se fond alors dans le droit divin qu'exerce le prince responsable seulement devant Dieu. La conséquence du système aboutit à l'absolutisme de droit

1. Q. Chénon, Théorie catholique de souveraineté nationale, *Revue canonique*, ch. I, 2.

2. Suarès, *De légibus*, 1611, L. III, 11 ; Conf. Hello, *Revue Wolowski*, 1836, vol. 5 : « L'Eglise primitive qui eut un sentiment si pur de tous les droit de l'homme avait proclamé que la souveraineté descendait sans intermédiaire du ciel au peuple. Cette doctrine sommeillait depuis des siècles. Vers la fin du XVIe deux théologiens Suarès et l'italien Billarmin la réveillèrent, mais en la corrompant par des vues intéressées : ils rétablirent la communication immédiate de Dieu aux peuples pour soumettre la souveraineté temporelle qu'ils reconnaissait en ceux-ci à la souveraineté spirituelle qui restait au pape. C'était reprendre d'une main ce qu'ils cédaient de l'autre. »

divin. Mais ce n'est toujours qu'un pouvoir délégué qui a sa limite dans la tyrannie (1), parce qu'alors c'est le prince qui viole lui-même l'autorité divine. Certains, tel Mariana vont jusqu'à admettre en ce cas le régicide.

Mais ce n'est pas à l'aide de ces principes que l'ancienne monarchie française parvint à la conception du droit divin des rois. Ce ne furent pas les canonistes, mais les légistes qui depuis Philippe le Bel avaient en étendant peu à peu des droits régaliens, élargi la prérogative royale, et par des efforts séculaires étaient parvenus à donner au souverain une autorité omnipotente.

Pour ce travail, ainsi que le fait remarquer Taine, ils s'étaient fondés sur trois titres principaux : le droit de propriété du roi qui considérait en tant que suzerain la terre de France comme son domaine ; son caractère sacré, et sa qualité de successeur et d'héritier des empereurs romains.

Mais c'est surtout sur son caractère religieux que la théorie du droit divin pouvait se fonder. « Marié de plus, et « dès les premiers Capétiens, avec l'Eglise, sacré à Reims, « oint de Dieu comme un David, non seulement on le « croyait autorisé d'en haut comme les autres monarques, « mais, depuis Louis le Gros et surtout depuis saint Louis, « il apparaissait comme le délégué d'en haut, investi d'un « sacerdoce laïque, revêtu d'un caractère moral, ministre « de l'éternelle justice, redresseur des torts, protecteur des « faibles, bienfaiteur des petits, bref comme le roi très « chrétien » (2). On conçoit très bien dès lors que les contemporains de Louis XIV aient accepté la théorie de droit divin des rois dont Bossuet, reprenant du reste la doctrine

1. Suarès, III, ch. 4.
2. Taine, *Le régime moderne*, l. II, ch. 3, p. 160.

de saint Augustin (1), s'est fait le théoricien. « Tout l'Etat est dans la personne du prince ; en lui est la puissance, en lui est la volonté de tout le peuple » (2). Or, si la souveraineté vient de Dieu et si elle réside dans la personne du roi, celui-ci est omnipotent, maître absolu dans son Etat, illimité dans son action comme dans sa puissance, responsable devant Dieu seul. Et même dans le cas de tyrannie, il est inviolable et la nation ne peut y toucher (3).

Le souverain est ainsi propriétaire du sol sur lequel il règne, propriétaire des biens de ses sujets (4) et sur ce point la théorie rejoint la coutume féodale, d'après laquelle, la véritable propriété des terres, le domaine appartient au seigneur dominant, au suzerain. Enfin délégué direct et

1. Saint Augustin, *Sixième traité sur saint Jean*, ch. I et la distinction 8 :

« Or le droit humain n'est pas autre chose que le droit impérial, « pourquoi? Parce que c'est par les empereurs et les rois de la « terre que Dieu distribue le droit au genre humain. »

2. Bossuet, *Politique tirée de l'Ecriture sainte*.

3. Bossuet (*op. cit.*) : « Dieu est le vrai Roi. L'autorité royale est sacrée. Dieu établit les rois comme ses ministres et règne par eux sur les peuples. On doit obéir aux princes par principe de religion et de conscience. Dieu a mis en eux quelque chose de divin. » d° : « On ne doit pas examiner comment est établie l'autorité du prince : c'est assez qu'on le trouve établi et régnant... On lui doit le tribut... Il n'est permis de s'élever pour quelque cause que ce soit contre lui. Parler contre le Roi est un digne sujet du dernier supplice et ce crime est presque traité d'égal à celui de blasphémer contre Dieu. La sainteté inhérente au caractère royal ne peut être effacée par aucun crime, même chez les princes infidèles. »

4. Louis XIV, *Œuvres*, I, 58. Vous devez, dit-il à son fils, être persuadé que les rois ont naturellement la disposition pleine et libre de tous les biens qui sont possédés aussi bien par les gens d'Eglise que par les séculiers pour en user en tout temps comme de sages économes, c'est-à-dire suivant le besoin général de leur Etat.

immédiat de Dieu sur la terre, le souverain peut demander compte à ses sujets de leurs croyances et de leurs pensées. « Ceux qui ne veulent pas souffrir qu'il use de rigueur en « matière de religion, dit Bossuet, parce que la religion doit « être libre, sont dans une erreur impie ».

Et ce n'est pas comme on pourrait le croire une doctrine isolée faite pour légitimer certains actes tels que la révocation de l'Edit de Nantes. Un intendant Foucault (1) écrit ceci. « C'est une illusion qui ne peut venir que d'une préoccupation aveugle, que de vouloir distinguer les obligations de la conscience d'avec l'obéissance qui est due roi ». Théorie plus absolutiste encore que la première dans son essence comme dans ses conséquences. Quoi que fasse le souverain, sa volonté est toute puissante et fait la loi ; conséquence logique du reste de ce que tenant son pouvoir de Dieu seul et directement, responsable seulement devant lui, il représente seul sur terre le pouvoir temporel, et transmet à la société la loi divine sous forme de loi sociale ; théorie qui va bien plus loin que les casuistes du XVIe siècle, puisque le roi sacré à Reims ne peut être coupable vis-à-vis de la nation, même dans le cas de tyrannie et que son caractère divin lui donne un droit inaliénable.

Telle fut la doctrine du XVIe siècle ou plutôt de Louis XIV. Avec le XVIIIe siècle et l'incrédulité progressive qui pénétra les mœurs, il était difficile de faire reposer le droit de souveraineté sur un droit divin. D'un autre côté en face de l'omnipotence de l'Etat, on chercha à élever le droit de l'individu. On ne songea pas à l'homme social qui a des droits et des devoirs sociaux, mais on rechercha les droits qu'il a pu posséder avant l'existenee de toute société. Ce sont ces droits naturels que la société ne peut lui enlever.

1. Sorel, *L'Europe et la Révolution française*, I, 231.

Lorsque l'homme est entré en société, il a fait un contrat : le contrat social dont J.-J. Rousseau fut surtout le grand théoricien. Mais déjà avant lui les hommes de doctrine avaient cherché à justifier par un contrat social le droit de souveraineté de la société. Bien avant Rousseau on avait cherché dans l'homme même un principe de gouvernement pour l'homme. Et c'est dans la même conception d'un contrat qu'on avait trouvé la source du droit de commander ; chaque théoricien tirant du reste des conséquences diverses des prémisses par lui posées. Deux conceptions sont donc la base de tout cet ensemble de doctrines : l'existence d'un état de nature auquel correspond un droit naturel, la conclusion d'un contrat entre les hommes pour passer de l'état de nature à l'état social.

C'est Grotius qui semble avoir le premier formulé la théorie du droit naturel. Selon lui, il existe un droit distinct de ceux créés par l'homme, droit antérieur à toute organisation sociale, droit de nature qui n'est que l'expression du juste et de l'injuste selon la morale éternelle, dont nous avons conscience au plus profond de notre être. Le but des sociétés est de faire respecter chez chacun et par tous le droit individuel et naturel. C'est par le consentement de tous les individus intéressés au maintien de ce droit que les sociétés se constituent et créent une autorité supérieure : Première idée de contrat.

Avant Rousseau cette idée de contrat fut encore la base des théories politiques de deux Anglais : Hobbes et Locke. Hobbes admet comme principe que la société repose sur un contrat. Par cet acte les particuliers instituant une société sont obligés de reconnaître une autorité, entre les mains de laquelle ils aliènent leur indépendance : de même que chaque individu à l'état de nature est maître absolu de ses actes, qu'il a tous les droits et qu'il peut tout par la force,

de même l'autorité qui est aux droits des individus dans la société organisée hérite de toute la force que chaque individu possédait auparavant et la confisque à son profit. Roi ou majorité elle est omnipotente et soumise à aucune loi, tant qu'elle est assez forte pour se faire obéir. Le jour où elle succombe, l'état de nature recommence jusqu'à ce que par un nouveau contrat une nouvelle autorité reprenne et exerce la souveraineté (1).

C'est déduire du contrat social une doctrine absolutiste comme le fera plus tard Rousseau avec la logique de raisonneurs d'abstractions.

Hobbes, il est vrai, avait construit sa théorie dans un intérêt de parti. Loyaliste, partisan des Stuarts, il érigeait à leur profit une théorie monarchiste comme en France. Bossuet le faisait pour la plus grande gloire de Louis XIV, comme Locke élevait la sienne contre le principe absolutiste des Stuarts pour légitimer la révolution de 1688 et l'établissement d'une monarchie constitutionnelle.

De même que Hobbes, Locke admet un état de nature qui a cessé par un contrat social. Mais ce contrat base de la société civile « n'a d'effet que dans une mesure conforme à l'intérêt des parties ». La société a pour but la protection des individus. Le droit de souveraineté a donc des limites qui sont toutes les atteintes à la liberté individuelle ; si ces limites sont franchies, le contrat social est rompu et l'on revient à l'état de nature.

Ainsi au commencement du XVIIIe siècle, se fonde un droit public nouveau reposant sur l'idée que tout pouvoir vient des hommes, qu'il est établi pour eux et que la volonté divine n'a point de part dans la répartition de ce droit.

1. Hobbes, *De cive*, sect. 2, ch. V et VI.

Au vieil axiome, *Omnis potestas a Deo*, expression de la pensée religieuse et théologique, la philosophie oppose la formule, *Omnis potestas a populo.*

Mais alors que les Anglais du XVIIIe siècle comme les Français du XVIe avaient construit des théories qui avaient pour but de légitimer des pouvoirs existants ou ayant existé, alors que leurs théories étaient faites pour donner une apparence logique rationnelle à des faits et des réalités, la philosophie donne naissance à une construction théorique, abstraite, synthétique, d'une société idéale, modèle vers lequel doit tendre la société réelle.

Rousseau de même que Hobbes et Locke place la souveraineté dans la société elle-même « dans les particuliers qui la composent » (1) c'est-à-dire dans le peuple.

Par le contrat social les hommes qui dans l'état de nature sont libres et égaux règlent les conditions de leur société. C'est lorsqu'ils sont réunis ainsi comme des associés qu'ils apportent leurs droits naturels et leur souveraineté individuelle pour constituer la souveraineté sociale nécessitée par l'établissement de la société. C'est le principe de la souveraineté du peuple exprimé nettement pour la première fois comme ayant sa source dans l'homme lui-même et non dans un principe extérieur et supérieur à l'homme. C'est sur cette théorie que les hommes politiques de la France révolutionnaire se baseront pour jeter bas la vieille Constitution monarchique fondée en réalité sur le droit historique et non sur les théories de droit divin de Bossuet et de Louis XIV.

Des trois questions que doit se poser tout théoricien du droit de souveraineté, deux sont résolues par la définition même: la souveraineté vient du peuple. Elle appartient au

1. Rousseau, *Contrat social*, l. I, ch. 7.

peuple. La troisième : qui l'exerce ? est la plus délicate à résoudre. Le peuple ne pouvant exercer directement sa souveraineté, qui en sera chargé ? Jusqu'alors les théoriciens ont répondu, soit en faisant une aliénation totale comme les absolutistes, soit en distinguant l'aliénation de l'exercice et l'inaliénabilité de la propriété elle-même. Rousseau pose en principe l'inaliénabilité totale. La souveraineté est inaliénable parce qu'elle n'est que l'exercice de la volonté générale et que si le « pouvoir peut se transmettre, la volonté ne le peut pas » (1).

Mais ce qui reste ainsi inaliénable, c'est la volonté générale elle-même. C'est la somme des volontés individuelles. Au contraire chaque être social, séparé et distinct de la société elle-même, est soumis complètement à la volonté générale.

« Les clauses de ce contrat bien entendues se réduisent « toutes à une seule, l'aliénation totale de chaque individu « avec tous ses droits à la communauté, ou chacun se « donnant tout entier, tel qu'il se trouve actuellement, lui « et toutes ses forces, dont les biens qu'il possède font « partie » (2). Et les raisons : « Afin que chaque individu « n'ait pas comme homme une volonté contraire et dissem- « blable à la volonté générale qu'il a comme citoyen ;... « afin que son intérêt particulier ne lui parle pas autre- « ment que l'intérêt commun... afin de le soustraire à toute « dépendance personnelle » (3). On peut remarquer qu'en réalité Rousseau fait la même distinction que les canonistes qui séparaient la propriété de l'exercice du droit de souveraineté.

Quoi qu'il en soit, le pouvoir social qui représente la

1. Rousseau, *Contrat social*, l. II, ch. 1.
2. Rousseau, *id.*, I, 6.
3. *Id.*, I, 7.

« volonté générale » toute puissante est maître absolu des individus. « Comme la nature donne à chaque homme un « pouvoir absolu sur ses membres, le pacte social donne « au corps politique un pouvoir absolu sur tous les siens ; « et c'est ce pouvoir qui, dirigé par la volonté générale, « porte le nom de souveraineté » (1).

On a depuis longtemps fait remarquer qu'au nom de cette volonté générale, on écrase tout individu et que la théorie de Rousseau aboutit à un absolutisme aussi rigoureux que celui de Louis XIV. Que ce soit au nom d'un principe divin ou en vertu d'un droit naturel, c'est-à-dire au fond, en vertu d'une conception métaphysique, éloigné de toute réalité positive dès qu'on place l'individu en présence de l'Etat, il est impossible de ne pas soumettre le premier au second, il est impossible de ne pas faire sentir à l'individu tout le poids de l'Etat.

De même que Louis XIV, Rousseau admet que l'Etat peut disposer des biens de ses sujets (2). De même encore il admet que l'Etat puisse contraindre les consciences et imposer des articles de foi (3). Enfin « si la volonté générale

1. *Id.*, II, 4.

2. Rousseau, *id.*, III, 9 : « L'Etat, à l'égard de ses membres, est maître de tous leurs biens par le contrat social, qui dans l'Etat sert de base à tous les droits. »

3. *Id.*, IV, 8 : Il y a une profession de foi purement civile dont il appartient au souverain de fixer les articles, non pas précisément comme dogmes de religion, mais comme sentiment de sociabilité, sans lesquels il est impossible d'être bon citoyen, ni sujet fidèle. Sans pouvoir obliger personne à les croire, il peut bannir de l'Etat quiconque ne les croit pas ; il peut le bannir, non comme impie, mais comme insociable, comme incapable d'aimer sincèrement les lois, la justice et d'immoler au besoin sa vie à son devoir. Que si quelqu'un, après avoir reconnu publiquement ces dogmes se conduit comme ne les croyant pas, qu'il soit puni de mort ; il a commis le plus grand des crimes, il a menti devant les lois. ».

dit à un individu « Il est expédient que tu meures » il doit mourir, puisque ce n'est qu'à cette condition qu'il a vécu en sûreté jusqu'alors, et que sa vie n'est plus seulement un bienfait de la nature, mais un don conditionnel de l'Etat » (1).

On comprend cette conclusion invraisemblable lorsqu'on connaît les caractères que Rousseau attribue à la volonté générale. Ce souverain absolu est une pure entité qui ne peut agir que dans le bien de la société. Elle émane bien de la foule des hommes, mais elle est d'une essence supérieure aux hommes. Dès lors l'individu, être matériel et infime, ne peut que disparaître lorsque cette volonté parle et agit (2).

Pratiquement cette volonté générale exerce son autorité par un pouvoir qui l'interprète. Ce pouvoir est impeccable et gouverne dans l'intérêt de tous et dans le but d'utilité publique. Donc infaillible. « Le souverain n'étant formé « que des particuliers qui le composent, n'a ni peut avoir « d'intérêt contraire au leur; par conséquent la puissance « souveraine n'a nul besoin de garant envers les sujets « parce qu'il est impossible que le corps veuille nuire à ses

1. *Id.*, II, 5.

2. Rousseau, IV, 1 : Elle (la volonté générale) est toujours constante, inaltérable et pure... malgré les controverses des hommes. — II, 3 : Elle est invariablement droite et tend toujours à l'utilité publique. — II, 4 : Ce qui la généralise, c'est moins le nombre des voix que l'intérêt commun qui les unit..., c'est un accord admirable de l'intérêt et de la justice. — II, 7 : Il faudrait (pour la connaître) une intelligence qui vit toutes les passions des hommes et qui n'en éprouvât aucune, qui n'eut aucun rapport avec notre nature et qui la connut à fond, dont le bonheur fut indépendant de nous, et qui voulut bien s'occuper du nôtre... il faudrait des Dieux. »

« membres... Le souverain par cela seul qu'il est, est tou-
« jours ce qu'il doit être » (1) (2).

Une des innovations profondes de Rousseau, c'est le système qu'il propose pour la mise en œuvre de la souveraineté nationale, et pour dégager la volonté générale. Jusque-là que les doctrines aient admis le principe d'une souveraineté de droit divin médiate ou immédiate, ou celui d'une souveraineté de droit naturel, toujours on en avait aliéné la propriété ou tout au moins délégué l'exercice à un prince.

Rousseau faisant appel aux souvenirs de l'antiquité classique présente le droit de suffrage, non pas comme droit politique attribué à des citoyens en raison de leurs fonctions dans l'Etat, de leurs situations, de leurs caractères, etc.

Ce droit essentiellement positif et fondé sur les puissances des individus qui l'exerçaient existait dans l'ancienne France au profit de tout citoyen ayant une autorité légitime quelconque à exercer. Rousseau fait du droit de suffrage un droit naturel appartenant aux individus du jour où ils entrent en société et souscrivent au contrat social. C'est d'une part le dernier attribut qui leur reste dans la société de la souveraineté personnelle qu'ils avaient avant de contracter, c'est d'autre part le moyen de dégager la volonté générale.

Ce droit de suffrage est en réalité la seule modification importante au point de vue politique qui se soit introduite

1. Rousseau, I, 7.

2. Robespierre, Discours sur Tite Live, I, 55 : « Voulez-vous que la volonté générale soit accomplie, faites que toutes les volontés particulières s'y rapportent, et comme la vérité n'est que la conformité de la volonté particulière à la générale, faites régner la vérité... Qui refusera d'obéir doit y être contraint par le corps social. »

avec la Révolution. C'est l'appel fait aux sentiments, aux volontés, aux désirs, aux aspirations de tous les individus qui composent la société. Au lieu de recevoir d'en haut la direction de leurs consciences, soit d'une autorité politique, soit d'une puissance religieuse, les hommes, tout au moins en apparences donnent à l'Etat la direction qui leur convient.

Ce serait au fond, si le suffrage était ce que la théorie l'a conçu, l'opinion publique étendue et généralisée, faite universelle. Alors qu'autrefois tout mouvement (j'entends tout mouvement national) était donné par le pouvoir royal à une nation obéissante, et que le gouvernement était contrôlé par une opinion restreinte d'écrivains et de philosophes, désormais c'est d'en bas que part l'impulsion, c'est, théoriquement du moins, l'opinion publique qui donne le mouvement.

C'est également l'exaltation de la personnalité individuelle que le droit de suffrage. C'est reconnaître, et même inspirer à chacun le sentiment profond et vif que sa volonté et son intelligence doivent avoir une perception nette de l'intérêt général et une influence aussi légitime que puissante sur la direction générale.

Au point de vue pratique le droit de suffrage est la mise en œuvre de la volonté générale, de la souveraineté. Dès lors, deux systèmes pouvaient se présenter qui du reste ont été revendiqués par des théoriciens divers.

La première thèse est la conclusion de Rousseau lui-même :

La souveraineté appartient à chaque individu dans l'ensemble qui constitue la volonté générale. Si l'individu disparaît lorsque la volonté générale s'est manifestée, s'il est soumis à l'absolutisme de cette dernière, il garde cependant en lui le droit naturel de la souveraineté individuelle

et c'est en vertu de ce droit qu'il concourt à dégager la volonté générale. Le droit primordial base de la société est donc le droit individuel, de nature, qui, il est vrai, disparaît une fois qu'il s'est manifesté.

Mais du moment que ce droit existe préalablement à toute organisation sociale, du moment que c'est le fondement de toute action sociale, il ne peut être soumis à des lois que la société viendrait à établir postérieurement.

Il ne peut être réglé, régularisé, réduit, modifié, transformé, pas plus qu'il ne peut être supprimé par une société, puisqu'il lui est préexistant. Etant condition créatrice, il ne peut être touché par sa créature. Une des conséquences est que toute loi doit être ratifiée par le peuple souverain, c'est-à-dire par les individus exerçant leur souveraineté particulière. Conséquence pratique, ratification par un plébiscite (1). Autre conséquence, c'est que « l'acte par lequel « un peuple se soumet à des chefs n'est absolument qu'une « commission, un emploi dans lequel simples officiers du « souverain, ils exercent en son nom le pouvoir dont il les « a fait dépositaires, et qu'il peut modifier, limiter, reprendre quand il lui plaît » (2).

Et en effet Rousseau affirme que « le simple droit de voter dans tout acte de souveraineté est un droit que rien ne peut ôter aux citoyens » (3).

Cette thèse fut exposée, non plus dans un livre de théories, mais dans les assemblées nationales, notamment par Pétion dans la séance du 4 septembre 1789 et par Robespierre dans celle du 22 octobre 1789 (4).

1. Rousseau, *Contrat social,* III, 15.
2. Rousseau (*id.*), IV, 3.
3. Rousseau, *Contrat social,* IV, 1.
4. Pétion, Tous les individus qui composent l'association ont le droit inaliénable et sacré de concourir à la formation de

De même en 1793, Condorcet à la Convention voit dans le droit de suffrage un droit naturel et soutient que « les « droits politiques doivent appartenir à tous les individus « avec une entière égalité, et que si l'on pouvait légitime- « ment en soumettre l'exercice à des conditions, c'était « seulement à celles qui seraient nécessaires pour constater « que tel homme appartient à telle nationalité et non à « telle autre, et dans le cas où tous les citoyens peuvent « voter dans un même lieu, pour déterminer à quelle assem- « blée chaque individu doit appartenir » (1).

Ainsi que le fait remarquer M. Ducrocq (2) cette doctrine condamne toute interdiction du droit de vote pour délit et pour crime, toute suspension du droit de vote des militaires des armées de terre et de mer pendant leur présence sous les drapeaux, l'exigence d'un domicile légal..., la limitation d'âge... toute distinction de sexe, *tout mélange de l'idée de devoir à l'idée de droit*... et toute admission du vote à plusieurs degrés... En outre de toutes les conséquences qui précèdent, et à l'insu de ses partisans, cette doctrine révèle dans son sein la justification de la vénalité du suffrage et de la corruption électorale, si le droit de suffrage est un droit individuel, propriété du citoyen ; pourquoi le citoyen n'aurait-il pas le droit de le vendre ? et le candidat celui de l'acheter.

Bien que disciples de Rousseau et partisans convaincus de la théorie du *contrat social*, les Constituants n'adoptèrent

la loi, et si chacun pouvait faire entendre sa volonté particulière, la réunion de toutes les volontés formerait véritablement la volonté générale... Nul ne doit être privé de ce droit sous aucun prétexte et dans aucun gouvernement; Robespierre : « La Constitution établit que la souveraineté réside dans le peuple, dans tous les individus du peuple. »

1. Condorcet, *Réimpression de l'ancien moniteur*, XV, p. 466.
2. Ducrocq, tome III, p. 9.

cependant pas, lors de la rédaction de la Constitution de 1791, la doctrine de la souveraineté fractionnée et du droit de suffrage considéré comme un droit naturel. Ils considérèrent que cette souveraineté appartenait au corps social, à la nation, considérée comme un être spécial dont la volonté n'était pas la somme des volontés individuelles, dont l'intérêt n'était pas le total des intérêts particuliers. C'est pour cela que l'Assemblée constituante déclara : « La souveraineté nationale est une, indivisible, inaliénable, imprescriptible. Elle appartient à la nation » (1).

La nation confère et réglemente le droit de vote, au mieux de l'intérêt général. Elle en fait une fonction sociale. Elle peut organiser le droit de suffrage comme elle l'entend, de manière à dégager des volontés particulières la volonté générale. Elle peut rejeter ainsi de son sein certains électeurs à raison de leur caractère anti-social, régler les incapacités à raison de l'âge ou du sexe, organiser le suffrage d'après certaines combinaisons de domicile, de résidence, de degrés (suffrage direct ou à plusieurs degrés). Pourquoi même n'établirait-elle pas des conditions de cens? En un mot elle fait du vote un devoir social. Cette théorie fut notamment exposée par Barnave le 11 août 1791 à l'Assemblée nationale, en ces termes : « La qualité d'électeur « n'est qu'une fonction publique, à laquelle personne n'a « droit, que la société dispense ainsi que le lui prescrit son « intérêt... » (2). De même Thouret disait : « La qualité « d'électeur est fondée sur une commission publique dont « la puissance du pays a le droit de régler la déléga- « tion » (3).

1. Constitution du 4 septembre 1791, titre III, art. 1.
2. *Moniteur universel*, tome V, n° 225, p. 932.
3. *Id.*, tome V, n° 224, p. 928.

Remarquons que de toutes façons, toutes ces théories ont établi la prédominance de l'Etat ou de la collectivité sur l'individu, et le sacrifice de celui-ci à celui-là quand il peut y avoir conflit entre eux deux. C'est la tendance naturelle d'une conception trop abstraite et trop logique qui est érigée en un système et ne laisse pas assez de souplesse au jeu de l'organisme social, aux nécessités de la vie des individus. Elle tend trop à envisager ces derniers comme des entités mathématiques.

C'est le propre du reste de toute conception purement intellectuelle que d'arriver, en procédant par une série de raisonnements rigoureusement logiques, à des conséquences désastreuses. L'esprit entraîné par ces raisonnements perd de vue les règles naturelles « d'ordre physique » si l'on peut employer cette expression qui doivent présider au gouvernement des sociétés.

C'est pour cela que toute théorie en matière politique est toujours entachée d'un vice radical : tôt ou tard elle est en contradiction avec les faits.

Dans l'impossibilité où nous sommes par conséquent de formuler une idée, une théorie préexistant aux phénomènes politiques et pouvant les diriger d'après les principes abstraits de la raison pure, nous sommes amenés à concevoir les théories formulées sur les régimes politiques disparus comme des moyens de légitimer par des raisons d'ordre général les faits historiques et politiques, de grouper ces faits, d'en montrer l'enchaînement, d'en donner une explication sinon juste et exacte du moins vraisemblable.

Le seul but d'une théorie ne doit donc être vraisemblablement que l'explication de faits antérieurs. Une fois ces faits décomposés, analysés et groupés, on peut concevoir qu'ils peuvent correspondre à une idée générale, à un état

d'esprit commun, à une conception particulière du monde social dans une époque déterminée. Il se dégage alors de l'ensemble des faits une idée prédominante qui, résultante des faits qui l'ont conditionnée, influencera désormais les actions des hommes.

Sans cesse, dans le développement historique d'une société, le fait agit et l'idée réagit. Mais ce qui domine c'est le fait. L'idée n'en est que la conséquence. Une série de phénomènes politiques forçant l'esprit humain à réfléchir, une certaine conception de la vie sociale se dégage. Soit par déduction des principes posés, soit par réaction contre ces principes, la pensée humaine influe dans un certain sens sur les faits postérieurs, desquels naîtront à leur tour une conception nouvelle et des théories plus adéquates.

Ainsi le déterminisme des choses et le libre jeu des facultés humaines se succèdent, se fondent et se séparent dans le mouvement éternel de la vie.

Mais ce qui donne naissance à une théorie, ce qui engendre une doctrine, ce sont les faits. La doctrine vient les recouvrir et, en leur donnant l'explication d'une loi générale, cherche à les légitimer. C'est ce qui nous paraît résulter de l'histoire.

Lorsque, dans l'anarchie du moyen âge, toute autorité temporelle eut été détruite, et que toute puissance fut exercée par le plus fort, seule, l'Eglise subsista et reconstruisit une société, en groupant dans son unité sous le sceptre du pape et avec la puissance de son autorité morale, les multiples essaims de sociétés civiles. Lorsque cette théocratie (qui ne fut jamais, du reste, complète) surgit, résultant des faits, et seule puissance alors capable d'apporter un remède efficace aux malheurs des temps, on vit les canonistes construire, pour légitimer cette autorité tempo-

relle de la papauté et de l'Eglise, leur théorie de la souveraineté de droit divin, remise par Dieu au peuple et dont l'exercice pouvait être délégué ; ce qui permettait à l'Eglise de légitimer son intervention dans les affaires humaines et temporelles lorsque les faits nécessitaient cette intervention.

De même ce ne fut pas la longue et lente élaboration de la théorie des légistes qui précéda l'absolutisme des rois de France. Cette théorie se fit en même temps que le groupement des provinces françaises autour du noyau central de l'Ile-de-France. Pour constituer au dessus des pouvoirs multiples et locaux du moyen âge l'autorité royale, il fallut répandre l'idée d'une souveraineté supérieure parce que venant de Dieu.

Phénomène qui se reproduisit régulièrement à toute époque où les tendances naturelles de séparatisme et l'action centralisatrice se trouvaient en lutte.

Au XVIe siècle, lorsque sous les conceptions religieuses d'autant plus violentes qu'elles recouvraient des intérêts politiques et économiques (ce qui est un phénomène de tous les temps, car il est plus facile d'émouvoir et de soulever les hommes en invoquant une conception morale qu'en faisant appel à leur intérêt matériel, lorsqu'il y a identité de direction et de but entre les deux), au XVIe siècle, donc, lorsque les aspirations séparatistes anarchiques des protestants limitèrent la conception d'unité et d'ordre de la monarchie catholique, surgit pour légitimer l'autorité royale et s'imposer à des consciences religieuses, la théorie du droit divin des rois. Invoquée du reste par les deux partis au profit de leurs chefs, elles donnaient une apparence de droit et de justice aux revendications de chacun.

N'est-ce pas aussi les luttes des minorités de Louis XIII et de Louis XIV qui ont amené par réaction l'absolutisme

du roi dont la légitimation trouva sa source dans la théorie de Bossuet ?

Seule, peut-être, la théorie du contrat social semblerait avoir précédé les faits. C'est exact en un sens que certains phénomènes politiques ont suivi la doctrine de Rousseau. Mais cette doctrine même est la résultante de tout un ensemble de faits, de tout un état d'esprit ; de toute une conception de vie, celle du XVIIIe siècle. Par réaction contre le régime de Louis XIV et sous l'influence de la philosophie du XVIIIe siècle, on chercha à opposer à l'ancienne doctrine de la monarchie une théorie nouvelle. Pour légitimer la résistance à l'oppression, on opposa à l'absolutisme du gouvernement les droits des gouvernés. C'est donc des faits mêmes d'absolutisme du roi et par réaction contre eux que sort le droit du peuple tel que Rousseau l'énonce. La nécessité de légitimer l'expropriation par le paysan de la terre du noble, l'abolition des privilèges et du servage, donne naissance à la doctrine des droits de l'homme, de la liberté et de l'égalité de tout individu.

Quelle conclusion se dégage donc de cet examen : c'est que pas plus au XXe siècle qu'au moyen âge, à la Renaissance, au XVIIe et au XVIIIe siècle, il n'y a de vérité absolue aussi bien dans l'ordre politique que dans toutes les autres catégories de phénomènes terrestres Tout n'est que relativité et en tant que relativité tout est vrai et tout est faux.

La doctrine de la souveraineté du peuple n'est pas plus fondée à notre époque que la théorie de la monarchie de droit divin l'était sous Louis XIV et que la théocratie au moyen âge. Ce qui avait une vérité *historique* jadis est aujourd'hui considéré comme une erreur. Ce qui passe pour être notre vérité durera combien de temps ? Il n'y a donc que des vérités d'ordre historique, évolutionniste, variables avec les hommes qui naissent et meurent, varia-

bles avec les faits qui passent et qui rejoignent dans le passé l'amas d'erreurs et de superstitions dont les vivants font reproche à leurs ancêtres, sans comprendre que si leurs ancêtres les ont admis, ce n'était pas pour eux erreurs et superstitions, mais croyances et vérités.

Il en est ainsi en particulier des doctrines de la souveraineté. Au lieu de rejeter telle ou telle théorie au nom du dogme moderne de la société du peuple, reconnaissons que nous ne tenons pas davantage la vérité et disons simplement que le monde moderne a mieux compris l'exercice de l'autorité en plaçant la source de cette autorité dans le peuple.

Quant à nous, nous pensons que peu importe que l'autorité soit exercée au nom de tel ou tel principe : il n'y a au fond dans l'exercice de cette autorité qu'un état de fait. Ce n'est pas sur un fondement de droit antérieur à la société humaine que le souverain de cette société s'appuie pour commander, c'est sur une force ou un ensemble de forces qu'il a imposées à ceux dont la fonction comme l'intérêt est d'obéir. On ne fonde pas une société sur le Droit, la Raison, la Justice, la Vérité. L'état de société est le résultat des forces agissantes et réagissantes des individus qui la composent, forces naturelles, physiques et humaines, correspondant aux nécessités de la vie, aux instincts et aux passions, bien plus puissants, bien plus influents sur les faits que les idées et les raisonnements, apportant ainsi dans les phénomènes d'ordre politique les variétés infinies qui existent dans la nature, et dont l'esprit humain chercherait en vain l'explication dans une règle générale de raison. Les discussions éternellement renaissantes et éternellement renouvelées sur l'origine de tout pouvoir n'ont donc que l'intérêt que peuvent avoir toutes les spéculations spirituelles. La souveraineté de la nation est proclamée

en 1789. La Révolution la prend pour principe et au milieu des luttes politiques, tous les partis l'invoquent : qui a raison? le plus fort. Chaque triomphe d'un parti est suivi d'une constitution nouvelle, destinée à assurer le bénéfice de la victoire. Dans la tourmente la théorie disparaît.

L'empire succède à la République, son principe théorique est également la souveraineté nationale. En fait, pendant les quinze ans du Consulat et de l'Empire, l'origine de la souveraineté est méconnue. Un pouvoir de fait s'est imposé. L'empire tombe, et un nouveau pouvoir de fait s'impose à la nation, sans la consulter, sans même chercher une apparence de consentement national comme les plébiscites. Alors reparaît une doctrine monarchique disparue, oubliée. La France apprend du jour au lendemain que son droit public change radicalement de base, sans qu'elle ait à intervenir. Son intérêt est éveillé. Mais la nouvelle monarchie prend soin de la rassurer, et le désir de repos et de paix fait oublier aux générations révolutionnaires les théories humanitaires et les grands principes. Ainsi nous arrivons au seuil de notre histoire contemporaine. La Révolution et la théorie de la souveraineté nationale disparaissent. La Restauration fait revivre la vieille souveraineté royale. Un fait donne à nouveau la vie à cette antique doctrine. Désormais la lutte politique va se faire entre les partis sur la possession du pouvoir, en opposant les deux principes de souveraineté, en les mettant en antagonisme. Pendant les trente-cinq années qui vont suivre la chute de l'Empire, la vie politique va consister dans l'évolution des idées vers le retour au principe de la souveraineté du peuple. Avec toutes leurs variantes, avec toutes leurs qualités et tous leurs défauts, les différentes doctrines vont s'opposer et se discuter. Les partis s'en emparent pour légitimer leur désir du pouvoir, entraînant à leur suite l'opinion publique. Les

luttes des partis, c'est la lutte des doctrines. L'évolution des faits est accompagnée de l'évolution des idées. Deux phases dans cette évolution : la première finit en 1830 par la reconnaissance du principe de la souveraineté du peuple et la disparition de la souveraineté royale. Mais le principe est en désaccord avec les faits, une monarchie nouvelle s'impose. La seconde phase se termine en 1848 : alors le principe se trouve d'accord avec le fait par l'établissement de la République. L'évolution est terminée à cette date. Depuis 1848 le principe nouveau de droit public est reconnu et admis sans discussion par tous les gouvernements qui se succèdent. C'est pourquoi notre étude suit ces deux phases : elle comprend trois parties :

Dans une première, on étudie le point de départ, c'est-à-dire la monarchie fondée sur les deux idées de légitimité et de droit divin.

Dans la seconde, se développe la première phase de l'évolution (1815-1830).

Dans la troisième, la seconde phase (1830-1848).

PREMIÈRE PARTIE

La monarchie de 1815

CHAPITRE PREMIER

LA THÉORIE DE LA « LÉGITIMITÉ »

La disparition de la théorie de la souveraineté du peuple avec la chute de Napoléon Ier. — Le principe de *Légitimité*, formulé par Talleyrand, base du droit public en Europe. — Sa nécessité historique. — Ses applications dans le Droit public externe. — Sa base historique dans le Droit public interne. — Ses conséquences : Etablissement d'une souveraineté constitutionnelle et d'un régime représentatif. — Le fait politique générateur d'une théorie.

Le 30 mars 1814 à la suite de la capitulation de Paris, le pouvoir politique de Napoléon Ier s'écroulait et le régime d'autorité fondé sur le principe de la souveraineté du peuple allait être mis forcément en contact avec les alliés vainqueurs, rois qui pendant vingt ans en luttant contre Napoléon, avaient lutté contre les idées de la Révolution française propagées par lui en Europe. Que l'empereur ait en effet confisqué à son profit et réduit à une domination absolutiste le droit de gouverner, il n'en restait pas moins que le régime établi par lui reconnaissait et se fondait sur la souveraineté du peuple. Au contraire tous les souverains qui s'étaient coalisés devant son ambition et la force de ses armes s'attachaient aux principes monarchiques, condition même de leur existence, et rejetaient le droit pour les peuples d'exercer par leurs délégués le pouvoir de gouverner.

Bien qu'en apparence la lutte ait été directement engagée contre Napoléon personnellement, le sort intérieur de la France dont les alliés pouvaient feindre de se désintéresser ne pouvait laisser indifférentes les monarchies européennes. Il s'agissait en effet d'établir en France un régime nouveau à l'improviste et sans que les Français même aient pu songer à la possibilité d'un bouleversement semblable. Il était évident que les souverains alliés, maîtres de Paris et d'une partie du pays, appuyés sur la force de leurs armées ne se prêteraient pas à la fondation d'un régime qui pouvait avoir des rapports avec la Révolution française et en reconnaître les principes.

Déjà en janvier 1814, en pleine invasion, l'empereur de Russie Alexandre ayant proposé de convoquer les Assemblées électorales de France pour décider du sort du pays, Metternich avait refusé de laisser faire aucune « expérience avec le principe de la souveraineté du peuple ». Ce serait, ajoutait-il une nouvelle édition de la Convention, un déchaînement de la Révolution... D'ailleurs, sur quel objet cette assemblée aurait-elle à délibérer? *Le roi légitime est là* (1). C'est la première apparition que nous ayons du mot de *légitimité* qui est la base de tout le système politique de la Restauration, la base d'une souveraineté fondée sur autre chose que le droit divin, ou le droit populaire, mais sur le droit historique, ainsi que nous le verrons.

Sans doute, si les alliés ennemis de la Révolution étaient décidés à ne pas tolérer un régime qui procèderait des principes révolutionnaires, ils n'avaient cependant pas l'intention d'imposer un régime de leur confection. Ils avaient acquiescé au principe que le gouvernement anglais avait

1. Cité par Seignobos, *Hist. polit. de l'Europe contemporaine*, p. 93.

posé : attendre le vœu de la nation française pour ne pas paraître s'immiscer dans les affaires intérieures de la France. Il y avait donc une évidente contradiction entre les faits, la force qui interdisait à la France de choisir *librement* son gouvernement, et le droit qui lui était reconnu de se donner le régime qui lui plaisait.

Comme il était naturellement déterminé, ce fut le fait qui s'imposa. Un homme s'appliqua à rendre le fait possible, ce fut Talleyrand. C'est lui qui proposa aux alliés de rappeler les Bourbons sur le trône de France, c'est lui qui leur fit reconnaître tout ce que contenait le principe de légitimité, rassurant pour les monarchies européennes, pour la paix des peuples, et pour la tranquillité de la France. « Sire, disait-il en s'adressant à l'empereur de Russie, des intrigants de plus d'une espèce vont s'agiter autour de vous, mais et souffrez l'expression, ni vous ni moi ne sommes assez forts pour faire réussir une intrigue si haut qu'elle se rallie, mais nous pouvons tout avec un principe. Je propose d'admettre celui de la légitimité qui rappelle au trône les princes de la maison de Bourbon. Ces princes rentrent aussitôt en communauté d'intérêt avec les autres maisons souveraines de l'Europe et celles-ci à leur tour trouvent une garantie de stabilité dans le principe qui aura sauvé cette ancienne famille. On sera fort avec cette doctrine à Paris, en France, en Europe » (1). Le 20 mars 1814, les alliés ayant senti l'utilité de ce principe apparent avaient décidé d'appuyer les Bourbons. Le 31 mars, jour où ils entraient dans Paris, l'empereur de Russie déclarait dans une proclamation que les souverains ne reconnaîtraient et ne garantiraient que la Constitution que la France se donnerait (2).

1. Beugnot, *Mémoires*, tome II, p. 103.
2. Beugnot, *id.*, II, p. 114.

Le problème était donc d'amener la France à se prononcer pour les Bourbons. Ce fut Talleyrand qui s'en chargea à la suite d'un conseil tenu chez lui entre les alliés (1) à la fin duquel il rédigea la proclamation des puissances étrangères qui proclamait publiquement alors le principe de légitimité. « Ils (les alliés) ne traiteront plus avec Napoléon « Bonaparte ni aucun membre de sa famille, *ils respecte-* « *ront l'ancienne France telle qu'elle était sous ses Rois* « *légitimes* ; ils reconnaîtront et garantiront la Constitution « que la nation française se donnera. Ils invitent le Sénat « à désigner un gouvernement provisoire qui s'occupera de « l'administration et préparera une Constitution » (2).

Talleyrand organise ensuite un gouvernement provisoire avec le concours du Sénat (1er avril). Le 3 avril 1814, il faisait déclarer Napoléon déchu du trône et le droit d'hérédité établi dans sa famille aboli. Le Sénat représenté par 63 membres sur 142 et la Chambre par 77 sur 303. Puis l'empereur ayant abdiqué à Fontainebleau, le Sénat décréta le 6 avril « Le Peuple français appelle librement au trône Louis de France, *frère du dernier roi* ». Le 18 avril, le comte d'Artois (plus tard Charles X) entrait à Paris. Le 23 avril, il concluait un armistice avec les puissances étrangères. Les Bourbons étaient rétablis et leur régime était fondé sur le principe de légitimité proposé par Talleyrand.

Bien que Louis XVIII à son arrivée en France ait refusé de signer le projet de constitution que le Sénat napoléo-

1. Beugnot relate d'une façon vivante dans ses mémoires ces conseils tenus chez Talleyrand, où se réunissaient, comme dans celui du 31 mars, le tsar Alexandre, le roi de Prusse, Nerselrode, Pozzo di Borgo, Schwarzenberg, Lichtenstein, Dalberg et Talleyrand.

2. Seignobos, *op. cit.*, p. 95.

nien avait établi avant de l'appeler au trône de France, bien que le roi ait immédiatement fait élaborer un projet de constitution qui plus tard fut la Charte, le principe de légitimité formait la base du nouveau régime. Ce fut lui du reste sur lequel la monarchie de la Restauration s'appuya.

Ce principe n'était pas seulement applicable à la France ; c'était la base de tous les gouvernements européens, qui fondaient leur autorité sur la longue possession du pouvoir exercé pour le bien des peuples. Dans le siècle qui venait de finir on ne pouvait trop se réclamer du droit divin.

Il est donc nécessaire d'examiner comment le principe de légitimité fut conçu par celui qui fut son auteur, par Talleyrand qui du reste le fit adopter par le roi Louis XVIII, et l'appliqua tant dans le droit public externe que dans le droit public interne. Toutes les personnes qui ont étudié l'histoire des rapports de la France avec les puissances étrangères à cette époque du Congrès de Vienne savent que Talleyrand obtint tous ses succès diplomatiques au milieu des intérêts coalisés ou en opposition en se servant suivant son expression personnelle « de cet expédient suprême : la légitimité. »

« La France vaincue bénéficiait ainsi dans sa défaite du « principe que les autres monarchies de l'Europe étaient « intéressées à respecter en elle, parce qu'elles-mêmes « n'avaient pas d'autre fondement... Dans un moment où « l'idée de souveraineté du peuple faussée et confisquée « par l'Empire qui l'avait méconnue, avait perdu toute va- « leur pratique, M. de Talleyrand eu l'habileté d'exhumer « de l'histoire du passé une idée dont la vertu morale de- « vait ménager l'avenir de la France de 1789. Il ne faudrait « pas croire que le scepticisme de M. de Talleyrand ait

« épousé sans réserve pour son propre compte, la doctrine « nouvelle qu'il cherchait à faire prévaloir. Il en était au- « près des têtes couronnées l'avocat utilitaire. A cette épo- « que, *la force des choses*, avec laquelle il aimait à comp- « ter, imposait la légitimité à tout le monde » (1).

C'est en vertu de ce principe établi pour imposer la puissance française vaincue, au Congrès de Vienne qu'il fut conduit à demander le rétablissement des autres rois détrônés à la suite des convulsions révolutionnaires ; les Bourbons de Naples, le roi de Saxe, la maison de Savoie (2). C'était pour Talleyrand, non seulement une simple théorie, œuvre abstraite d'imagination, mais un principe de droit public, ainsi qu'il en fit introduire l'expression dans un des protocoles du Congrès (3).

C'était une force, en ce sens qu'il faisait valoir auprès des souverains « qu'il ne s'agissait pas de l'intérêt d'un « individu, ni d'une question de famille, mais de l'intérêt « de tous les rois » (4). Cette forme, il réussit à la faire triompher dans la politique extérieure.

« Des deux principes compromis dans la question de la « Saxe, écrit-il, l'un, celui de la légitimité, sera complète- « ment sauvé ; et c'est celui qui nous importait le « plus » (5).

Est-il nécessaire d'ajouter que Louis XVIII avait si bien senti combien cette force était utile, qu'il avait faite sienne la théorie de son ministre et ambassadeur, et qu'il la don-

1. Préface de G. Pallain (p. XI), à la correspondance inédite du prince de Talleyrand et du roi Louis XVIII pendant le Congrès de Vienne.

2. Lettre de Talleyrand au département, 28 septembre 1814.

3. *Correspondance inédite,* p. 35, lettre 4 de Talleyrand.

4. *Id.*, p. 120, lettre 12 de Talleyrand.

5. *Id.*, p. 223, lettre 21 de Talleyrand.

nait pour règle de conduite à ses autres représentants à l'étranger.

Ce principe de droit public, Talleyrand en avait fait d'abord, avant de s'en servir auprès des monarchies étrangères, un principe de droit public interne pour asseoir le gouvernement des Bourbons. On voit ainsi combien dans un esprit de politique profond, prend de l'importance une règle générale qui ramène à elle toutes les forces, parce qu'elle n'a elle-même qu'une force, d'autant plus puissante qu'elle est plus simple. Agir en prenant son point d'appui sur les forces agissantes dans la nature, tenir compte ainsi des nécessités de la vie, des grands mobiles qui peuvent gouverner les individus comme les peuples, c'est-à-dire leurs passions et leurs sentiments qui se ramènent au fond à leur intérêt, c'est la supériorité du politique prévoyant. Recouvrir ces forces brutales et faire accepter les faits au moyen d'un principe apparent, chercher une règle générale qui embrasse et relie ces faits et ces forces, c'est l'œuvre du politique sage. La restauration en France, la rénovation de la tradition, la victoire des monarchies anti-révolutionnaires, tel est le fait. L'intérêt de tous les rois en Europe, l'intérêt du roi en France, telle est la force.

Le principe de légitimité causé par le fait de la restauration, telle est l'idée, telle est la théorie que l'homme d'Etat sait mettre en avant pour recouvrir le fait et le rendre acceptable.

Là encore se vérifie la vérité de l'enchaînement logique, immuable, des faits, indépendants de toute théorie, et l'application à cet enchaînement de faits d'une doctrine née, et créée pour justifier et légitimer les faits.

Dans un mémoire que Talleyrand remit plus tard en juin 1815 au roi Louis XVIII lors de son retour après les Cent jours, mémoire remarquable dans lequel il discutait toute

la politique royale, étrangère et intérieure, où il examinait ce qu'avait été le gouvernement du roi pendant la première Restauration et ce qu'il devrait être désormais en s'appuyant sur les exemples de cette première restauration, Talleyrand expose le principe de légitimité appliqué à la politique intérieure, le principe de droit public sur lequel on doit fonder la nouvelle monarchie, les principes d'un gouvernement constitutionnel, enfin (1).

Il part d'un fait historique, et non d'une théorie abstraite ; il établit d'abord que la société qui a fait et subi la Révolution française, qui en a fait sortir toutes les conséquences politiques les plus violentes, ne peut subir un régime antérieur; ce serait contraire à son développement historique.

L'apprentissage que les Français ont fait de la vie publique, momentanément effacée par Napoléon, mais renaissante aussitôt que sa forte main ne les comprimait plus, le souvenir d'un gouvernement d'assemblées populaires représentatives des volontés nationales, déterminaient un gouvernement mixte, pondéré, fondé sur deux principes : autorité et liberté.

« Quelque légitime que soit un pouvoir, son exercice « doit varier selon les objets auxquels il s'applique, selon « les temps et selon les lieux. Or l'esprit des temps où « nous vivons exige que, dans les grands Etats civilisés, « le pouvoir suprême ne s'exerce qu'avec le concours de « corps tirés du sein de la société qu'il gouverne » (2).

Telle est donc la raison historique qui nécessite ce

1. Cf. ce mémoire dans la *Correspondance inédite* de Talleyrand, *op. cit.*, p. 436. Ce mémoire fut remis au roi lors de son passage à Roye au retour de Gand.

2. *Mémoire* de Talleyrand, *op. cit.*, p. 464.

« régime constitutionnel » : l'impossibilité d'en faire accepter d'autres dans l'état actuel du pays. Il faut donc ne pas hésiter à rejeter tout principe contraire sur lequel on essaierait de rebâtir l'ancien régime et notamment le principe de la souveraineté de droit divin. On commettrait non seulement une imprudence, mais une erreur fatale, en opposant un principe religieux au développement historique dans une société où le sentiment religieux a presque complètement disparu ; car en 1814, au retour des Bourbons, la puissance de l'Eglise qui s'est développée à nouveau sous la Restauration, loin d'être une force prépondérante, était singulièrement éteinte. En effet il examine le principe de souveraineté « ...Dans un temps où l'on discute, où l'on « examine, où l'on analyse tout, et surtout les matières « politiques, on se demande ce que c'est que la légitimité, « d'où elle provient, ce qui la constitue.

« Lorsque les sentiments religieux étaient profondément « gravés dans les cœurs et qu'ils étaient tout-puissants sur « les esprits, les hommes pouvaient croire que la puissance « souveraine était une émanation de la Divinité. Ils pou- « vaient croire que les familles, que la protection du ciel « avait placées sur les trônes, et que sa volonté avait long- « temps maintenues régnaient sur eux de droit divin. Mais « dans un temps où il reste à peine une trace légère de ces « sentiments, où le lien de la religion, s'il n'est rompu, est « au moins bien relâché, on ne veut plus admettre une telle « origine de la légitimité » (1).

A ce principe de droit public de l'ancien régime, principe inapplicable en 1814, Talleyrand oppose un principe nouveau, celui de la légitimité fondée sur le droit historique, c'est-à-dire sur le droit continu et normal des sociétés,

1. *Mémoire* de Talleyrand, *op. cit.*, p. 467.

principe de droit qui ne fait que recouvrir et sanctionner un état de fait, savoir l'établissement pendant un long temps d'années d'un gouvernement qui fit la force et la prospérité d'un pays, légitime par conséquent, non parce qu'il dérive d'une idée abstraite si juste puisse-t-elle être en théorie, en raison pure, mais paree qu'il est conforme aux faits, aux nécessités de la vie, aux forces physiques et humaines qui agissent dans la société. Formule vraie, plutôt que vrai principe, parce que ce n'est pas une abstraction, c'est l'application aux règles d'un gouvernement, de la relativité qui existe dans toutes les choses humaines.

« Aujourd'hui, dit-il (et remarquons cette préoccupation « de ramener toujours son opinion à une époque déter- « minée) l'opinion générale, et l'on tenterait vainement de « l'affaiblir, est que les gouvernements existent unique- « ment pour les peuples : une conséquence nécessaire de « cette opinion, c'est que le pouvoir légitime est celui qui « peut le mieux assurer leur bonheur et leur repos. Or, il « suit de là que *le seul pouvoir légitime est celui qui existe* « *depuis une longue succession d'années*; et en effet, ce « pouvoir, fortifié par le respect qu'inspire le souvenir des « temps passés, par l'attachement qu'il est naturel aux hom- « mes d'avoir pour leur maître, ayant pour lui l'*ancien état* « *de possession, qui est un droit aux yeux de tous les indi-* « *vidus*, parce qu'il en est un d'après les lois qui régissent « les propriétés particulières, livre plus rarement qu'aucun « autre le sort des peuples au funeste hasard des révolu- « tions ; c'est donc celui auquel leurs plus chers intérêts « leur commandent de rester soumis) (1).

Mais pour que ce moyen de gouvernement soit accepté de la nation, pour éviter tout bouleversement résultant

1. *Id.*, p. 468.

d'une lutte de forces contraires, il faut se tenir strictement au principe de légitimité et ne pas chercher à en tirer des conséquences abusives. C'est ainsi que Talleyrand montre incidemment, comment pour n'avoir pas tenu compte du milieu historique dans lequel elle avait été placée, pour avoir cherché à faire un retour aux principes d'absolutisme de l'ancienne monarchie, la première Restauration de 1814 a facilité elle-même le retour de Napoléon de l'île d'Elbe. Il fait la critique des actes de cette première Restauration démontrant que le principe de gouvernement étant en désaccord avec les faits, il ne pouvait en résulter qu'une lutte jusqu'au moment où un principe nouveau se mettrait d'accord avec eux. « On ne peut se dissimuler que, quel-
« que grands que soient les avantages de la légitimité, il
« peut aussi en résulter des abus... Peu de personnes
« savaient apprécier les avantages de la légitimité, parce
« qu'ils sont tous de prévoyance. Tout le monde est frappé
« des abus, parce qu'ils peuvent être de tous les moments
« et se montrer dans toutes les occasions. Qui depuis vingt
« ans, s'est donné ce temps de réfléchir pour avoir appris
« qu'un gouvernement, s'il n'est légitime ne peut être
« stable, qu'offrant à toutes les ambitions l'espérance de le
« renverser pour le remplacer par un autre, il est toujours
« menacé, et porte en lui un ferment révolutionnaire tou-
« jours prêt à se développer ? Il est malheureusement resté
« dans les esprits que la légitimité, en assurant au souve-
« rain, de quelque manière qu'il gouverne, la conserva-
« tion de sa couronne, lui donne trop la facilité de se
« mettre au-dessus de toutes les lois » (1).

Il faut donc éviter que le principe de légitimité soit attaqué, aussi bien : « par les fautes des défenseurs du pouvoir

1. *Mémoire* de Talleyrand, *op. cit.*, p. 466.

« légitime qui confondant deux choses aussi différentes « que la source du pouvoir et son exercice, se persuadaient « et agissaient comme s'ils étaient persuadés que par cela « même qu'il était légitime il devait aussi être absolu » (1) que par les révolutionnaires et tous ceux qui sont « atta- « chés aux principes constitutionnels, et tous ceux qui « avaient intérêt au maintien, non des doctrines de la « Révolution, mais de ce qui s'était fait sous leur « influence » (2).

Parti du principe de légitimité, c'est-à-dire du droit de gouverner fondé en fait sur l'exercice du gouvernement pendant de longues années, Talleyrand impose par là même le gouvernement constitutionnel. Le droit de gouverner étant un droit historique, c'est-à-dire devant se mouler à chaque instant sur le développement des sociétés, sur l'évolution des institutions sociales, ne peut subsister que si, d'accord avec cette évolution, il se transforme et accepte les modifications qui lui sont imposées. Sans en parler d'une façon expresse, Talleyrand établit ainsi le principe de ce qu'on pourrait appeler « la souveraineté constitutionnelle » dont plus tard Guizot et Royer Collard devaient être les théoriciens dans le public et dans les Chambres. Par souveraineté constitutionnelle, on pourrait définir cette sorte de droit de gouverner qui ne résulte pas d'un principe de raison pure, soit d'un principe divin, soit d'un principe de droit individuel absolu, mais de l'accord qui existe entre les gouvernants et les gouvernés dans l'intérêt social, accord d'où sort le droit pour les premiers de commander aux seconds et pour leur bien. « Que faut-il « donc pour donner aux peuples la confiance dans le pou-

1. *Id., op. cit.*, p. 463.
2. *Id., op. cit.*, p. 465.

« voir légitime, pour conserver à ce pouvoir le respect qui « assure sa stabilité ? Il suffit, mais il est indispensable, de « le constituer de telle manière que tous les motifs de « crainte qu'il peut donner soient écartés » (1). Il faut trouver des moyens de gouvernement « que l'opinion publique « ne réprouve pas, il faut même qu'ils soient tels qu'elle les « indique ».

« La puissance souveraine ne peut donc trouver d'appui « que dans l'opinion, et pour cela il faut qu'elle marche « d'accord avec cette même opinion » (2).

Combien est satisfaisant pour l'esprit le développement de la pensée de cet habile homme d'Etat : une souveraineté légitime parce que fondée sur une possession du pouvoir pendant de longues années suivant l'évolution historique de la société qu'elle gouverne et pour laquelle elle est faite, se transformant lorsque l'opinion publique demande cette transformation, et dans le problème politique posé en 1814, acceptant la forme de gouvernement constitutionnel.

Il faudra donc établir des institutions constitutionnelles conformément au guide de l'opinion publique : la puissance souveraine aura l'appui de l'opinion, « si les peuples « voient que le gouvernement tout puissant pour faire leur « bonheur, ne peut rien qui y soit contraire. Mais il faut « pour cela qu'ils aient la certitude qu'il ne peut y avoir « rien d'arbitraire dans sa marche.

« Il ne suffisait pas qu'ils lui crussent la volonté de « faire le bien, car ils pouvaient craindre que cette volonté « ne vînt à changer ou qu'il ne se trompât sur les moyens « qu'il emploierait. Ce n'est pas assez que la confiance soit « fondée sur les vertus et les grandes qualités du souve-

1. *Mémoire* de Talleyrand, *op. cit.*, p. 468.
2. *Id.*, *op. cit.*, p. 469.

« rain, qui, comme lui, sont périssables, il faut qu'elle soit « fondée sur la force des institutions qui sont permanentes : « il faut même plus encore. En vain les institutions seraient- « elles de nature à assurer le bonheur des peuples, alors « même elles ne leur inspireraient aucune confiance, si « elles n'établissaient pas la forme de gouvernement que « l'opinion générale du siècle fait regarder comme la seule « propre à atteindre ce but » (1).

Quel était donc le régime que l'opinion publique pouvait le mieux accepter d'une part, celui qu'il était le plus facile de lui proposer d'autre part ? Quel était également le régime que l'on pouvait constituer le plus facilement avec les débris de l'organisation politique napoléonienne? C'était là le problème. Talleyrand le résolut tout d'abord en prenant simplement les corps politiques organisés par l'empereur, ou plutôt ce qui restait de ces corps politiques.

Avec le Sénat et la Chambre des députés comme pouvoir législatif, le roi et les ministres comme pouvoir exécutif, il fit rédiger par le Sénat napoléonien une constitution où les principes de la monarchie constitutionnelle étaient adoptés. Bien que cette constitution n'aient pas été sanctionnée par Louis XVIII, lors de son retour en France, les principes établis par Talleyrand subsistèrent.

C'était, du reste, le système représentatif tel qu'il fonctionnait en Angleterre : à cette époque où les peuples occidentaux fondaient tout leur programme politique sur la « Liberté » tous les publicistes, tous les hommes d'Etat, les historiens prenaient pour exemple l'Angleterre où la monarchie constitutionnelle fonctionnait depuis plus d'un siècle. Il est à remarquer, du reste, que chaque fois qu'en

1. *Corresp. inédite* de Talleyrand, *Mém.*, p. 469.

France, au cours de la Restauration, le système adopté subit des crises, tout le monde rechercha le remède par analogie avec les institutions anglaises sans se demander si ce qui était possible en Angleterre pouvait l'être en France.

Quoi qu'il en soit, le système représentatif que Talleyrand comme membre principal et dirigeant du gouvernement provisoire du 31 mars 1814 avait établi, comprenait déjà les éléments qui se retrouvèrent dans la Charte : deux Chambres, ministres nommés par le roi et responsables devant les Chambres, liberté du culte et liberté de la presse.

C'était les conditions avec lesquelles Talleyrand pensait qu'on pourrait satisfaire l'opinion publique et établir le pouvoir nouveau.

« On veut avoir des garanties, disait-il (1), on en veut pour le souverain, on en veut pour les sujets ;

« Or, on croirait n'en point avoir :

« Si la liberté individuelle n'était pas mise par les lois à « l'abri de toute atteinte ;

« Si la liberté de la presse n'était point pleinement « assurée et si les lois ne se bornaient pas à en punir les « délits ;

« Si l'ordre judiciaire n'était pas indépendant, et pour « cela composé de membres inamovibles ;

« Si le pouvoir de juger était réservé, dans de certains « cas, aux administrations, ou à tout autre corps qu'aux « tribunaux ;

« Si les ministres n'étaient pas solidairement respon- « sables de l'exercice du pouvoir dont ils sont déposi- « taires ;

1. *Corresp. inédite* de Talleyrand, *op. cit.*, p. 470.

« S'il pouvait entrer dans les conseils du souverain « d'autres personnes que des personnes responsables ;

« Enfin, si la loi n'était pas l'expression d'une volonté « formée par une réunion de trois volontés distinctes. »

N'est-ce pas là tous les principes du gouvernement représentatif, de la monarchie constitutionnelle et de la Restauration ? Bien plus Talleyrand n'indiquait-il pas avec la liberté de la presse l'un des problèmes les plus irritants de la Restauration, une des questions qui, avec l'électorat, devaient amener les débats les plus passionnés aux Chambres ?

Mais ce qui doit surtout attirer l'attention, c'est en quelque sorte le démembrement de la souveraineté, qui n'est plus une et indivisible, mais partagée entre différents pouvoirs, lesquels ont chacun une portion de souveraineté et doivent coopérer pour exercer la souveraineté entière. C'est le principe de tous les monarchistes constitutionnels, et des libéraux de la Restauration, alors que les monarchistes de droite, les « ultra » chercheront à rassembler au contraire tous les attributs de la souveraineté entre les mains royales. Le premier pouvoir surtout, non le prépondérant en fait, mais le plus important en droit, c'est le pouvoir législatif. Il est « constitué » et réparti entre trois organes distincts qui devront réunir leurs trois volontés pour exprimer une volonté une qui sera la loi.

Ainsi fut créé, reconnu, établi et relevé le principe de la souveraineté constitutionnelle. Basé sur le droit historique d'un gouvernement, de commander légitimement parce que l'exercice de l'autorité était entre les mains de ce gouvernement depuis des siècles, il établissait une théorie nouvelle de souveraineté indépendante de tout caractère aprioristique aussi éloigné de la doctrine de souveraineté de droit divin que de la théorie de la souveraineté du peuple. Cette

théorie nouvelle se trouvait d'accord avec les faits historiques, avec les besoins physiques de la société de 1814. Elle aboutissait comme conclusion à la légitimité d'un gouvernement constitutionnel, bien plus raisonnable que rationnel, c'est-à-dire bien plus près de la vérité relative que tout problème humain cherche à atteindre.

Cette théorie modifiée en son principe de raison, suivant les idées des individus qui s'en empareraient, allait être la base de discussions de tous les libéraux pendant la Restauration. Nous verrons quels rapprochements il y a à faire entre cette première doctrine constitutionnelle, et celle d'un Guizot.

A un point de vue plus général, il semble bien résulter de ce qui précède, que ce furent les faits qui firent naître cette théorie comme toujours dans la vie sociale ainsi que dans la vie des individus. N'est-ce pas l'intérêt des monarchies européennes qui, identique avec l'intérêt d'une monarchie légitime en France, amena le retour des Bourbons, facilité par la présence au pouvoir d'un individu extraordinairement habile dans l'art d'apercevoir exactement les faits historiques et de s'y accommoder? N'est-ce pas alors pour justifier théoriquement ce retour et le régime nouveau approprié à la fois à la monarchie et à la nation que fut tirée la règle générale de légitimité dont le principe allait devenir la source de toute une théorie nouvelle de la souveraineté : la souveraineté constitutionnelle ? En d'autres termes n'aperçoit-on pas là nettement le phénomène de causalité : le fait générateur de l'idée ?

CHAPITRE II

LA THÉORIE DE LA SOUVERAINETÉ ROYALE

La restauration de la souveraineté royale. — Le principe de souveraineté de droit divin base de la Charte de 1814. — Comment la Charte fut comprise par ses fondateurs et comment elle fut composée. — Le développement de la théorie par l'étude de la Charte. — Les caractères résumés de la théorie. — La contradiction entre le principe de la souveraineté royale et l'établissement d'une monarchie constitutionnelle.

Talleyrand avait proposé comme base théorique du nouveau régime le principe de légitimité. Mais les monarchistes violents de 1815 ne pouvaient pas s'en contenter.

Ils revinrent à la vieille doctrine de la souveraineté de droit divin.

Lorsque les Bourbons rentrèrent en France en 1814, ils étaient oubliés de la plus grande partie des Français.

Les générations qui avaient succédé à celle de la Révolution et qui avaient grandi sous la première République et sous l'Empire ne songeaient plus à eux. Personne n'en parlait en France. « L'invasion n'a montré, écrivait Metter-« nich au moment de l'invasion de la France par les trou-« pes alliées, dans l'immense majorité du peuple français, « qu'une absence de volonté sans exemple... Le peuple « français ne prendra jamais l'initiative sur la question « des Bourbons ; les principes exprimés par les alliés leur

« interdisent de la prendre. C'est aux princes de la maison « de Bourbon à agir » (1).

On a vu que ce fut grâce à l'initiative de Talleyrand et au principe qu'il fit valoir auprès des cours étrangères que les Bourbons furent rappelés à l'attention de la nation. Ce fut également Talleyrand qui les fit rappeler au trône de France en faisant décréter par le Sénat le rappel des anciens rois ; ce fut en effet le Sénat qui, dans la Constitution du 6 avril 1814 qu'il élabora aussitôt après la chute de Napoléon et la création du gouvernement provisoire, introduisit sous l'article 2 la décision suivante : « Le peuple français appelle « librement au trône Louis Stanislas Xavier de France, « frère du dernier roi et après lui les autres membres de « la maison de Bourbon ». A la vérité le Sénat par ce décret posait un principe que ne pouvait accepter le nouveau roi. Bien que toute la Constitution du 6 avril 1814 soit analogue en fait à celle qui fut appelée la Charte constitutionnelle, bien que ses dispositions principales soient passé pour ainsi dire textuellement, d'abord dans les déclarations du roi Louis XVIII, puis dans la Charte, elle établissait par cet article 2 le principe exactement contraire à celui sur lequel le régime nouveau voulait se fonder. Qui ne voit en effet qu'il faisait prévaloir la théorie de la souveraineté du peuple, qui librement déléguait le pouvoir à un roi. C'était la monarchie fondée sur un principe populaire, comme le pouvait concevoir en effet, un Sénat créé par Napoléon et qui avait l'expérience d'une autorité monarchique basée sur l'assentiment national. « Ce projet avait « été préparé par les principaux chefs de l'assemblée séna- « toriale dans un sens contraire à Montesquiou qui préten- « dait que Louis XVIII reprenait la couronne en vertu d'un

1. Cité par Seignobos, *Hist. politique*, p. 94.

« droit divin et que la nation française n'avait pas le droit « de l'appeler au trône » (1).

Les Bourbons ne s'élevèrent d'abord pas contre ces faits. Ils attendirent d'être maîtres du pouvoir. Le comte d'Artois (plus tard Charles X) était entré à Paris le 18 avril 1814 et avait signé un armistice avec les alliés. Louis XVIII débarquait d'Angleterre à Calais le 25 avril et refusait provisoirement de signer la Constitution élaborée par le Sénat. Le 1er mai il arrivait à Saint-Ouen, aux portes de Paris, et le 2 mai signait la proclamation sur laquelle il basait les principes de sa monarchie. Ces principes, il les apportait avec lui d'Angleterre, sans s'occuper de la notion de souveraineté que pouvait se faire l'opinion publique française. Ils allaient être en évidente contradiction avec cette opinion publique et étonner la nation. Beugnot marque dans ses mémoires la surprise qu'éprouvèrent les Français, même ceux qui comme lui étaient prêts à devenir et devinrent les serviteurs loyaux de la nouvelle monarchie. « Enfin, dit-il, « on ne savait plus que penser lorsqu'on entendit Louis XVIII « répondre au prince régent d'Angleterre que c'était à ses « conseils, à son glorieux pays et à la confiance de ses « habitants, qu'il attribuerait toujours après la divine « Providence, le rétablissement de sa maison sur le trône « des ancêtres. Il était trop évident que dans l'esprit de « Louis XVIII la Providence et l'Angleterre étaient pour « tout dans la Restauration et que conséquemment la « France, le Sénat et le gouvernement provisoire n'y étaient « pour rien » (2).

Conformément à ces principes, Louis XVIII ne pouvait que rejeter la constitution du Sénat, fondée sur la doctrine

1. Faustin Adolphe Hélie, *Les Constitutions de la France*, p. 882.

2. Beugnot, *Mémoires*, tome II, p. 146.

de la souveraineté du peuple; dès le préambule de la déclaration de Saint-Ouen, il faisait connaître nettement la théorie qui allait servir de base à son gouvernement, il opposait la souveraineté de droit divin à la souveraineté du peuple.

Il s'intitule immédiatement « Louis, *par la grâce de Dieu*, roi de France et de Navarre ». Il ne dit pas qu'il est appelé au trône par la volonté nationale ou par une délégation quelconque de la souveraineté populaire, mais « rappelé « par l'amour de notre peuple au trône de nos pères, « éclairé par les malheurs de la nation que nous sommes « *destinés* à gouverner, notre première pensée est d'invo- « quer cette confiance mutuelle si nécessaire à notre repos, « à son bonheur. » Puis il rejette le projet de constitution du 6 avril élaboré et proposé par le Sénat tout en acceptant le principe d'une constitution libérale (1).

Il est évident, à la lecture de cette déclaration, que le principe invoqué par le Sénat pour légitimer le retour au trône de France du roi Louis XVIII, lui fait rejeter une constitution qu'il adoptera personnellement et qu'il fera sienne en l'incorporant dans la Charte. Les garanties que le

1. « Après avoir lu attentivement, dit la déclaration de Saint- « Ouen, le plan de Constitution proposé par le Sénat, dans sa « séance du 6 avril dernier, nous avons reconnu que les bases en « étaient bonnes, mais qu'un grand nombre d'articles portant « l'empreinte de la précipitation avec laquelle ils ont été rédigés, « ils ne peuvent dans leur forme actuelle devenir loi fondamentale « de l'Etat. Résolu d'adopter une Constitution libérale, nous vou- « lons qu'elle soit sagement combinée... » Dans cette déclaration Louis XVIII ajoute que « le gouvernement représentatif sera maintenu tel qu'il existe, divisé en deux corps, le Sénat et la Chambre des députés. » Il reconnaît les mêmes principes que le Sénat avait proposés : impôt librement consenti, liberté individuelle assurée, liberté de la presse respectée, liberté des cultes garantie, propriété inviolable, ministres responsables, égalité devant la loi.

Sénat avait posées se retrouvent en effet dans la Charte. Ce sont les garanties demandées par l'opinion publique d'alors, ainsi que nous l'avons vu dans le chapitre précédent en étudiant le mémoire de Talleyrand. Le roi s'en rendait si bien compte que dès sa première déclaration, tout en maintenant la théorie de souveraineté royale, il s'empresse de rassurer l'opinion publique en prenant l'engagement dans sa déclaration de prendre pour bases de la Constitution nouvelle les garanties réclamées.

Conformément à sa déclaration, Louis XVIII nomma le 18 mai 1814 une commission chargée de préparer un projet de constitution. On ne pensait pas alors au titre qu'on lui donnerait. On prenait provisoirement le mot de constitution. Cette commission se composait : 1° de membres du Sénat : Talleyrand, Barthélemy, Boissy d'Anglas, Fontanes, Garnier, Pastoret et Serrurier ; et 2° de membres du Corps législatif : Barbé-Marbois, Clausel de Coussergues, Faulcon, Lainé, etc. Le roi y était représenté par le chancelier Dambray et par trois commissaires : Montesquiou, Ferrand et Beugnot.

Il y a lieu de remarquer (1) tout d'abord que la fameuse déclaration de principes qui forme le préambule de la Charte n'aurait pas été l'œuvre de cette commission. Elle serait de Beugnot lui-même, qui l'aurait dictée en deux heures à un de ses secrétaires la veille même du jour où la Charte devait être lue aux Chambres. Cette déclaration aurait à peine été communiquée au roi avant sa lecture et serait encore passée inaperçue dans les préparatifs de départ pour le Corps législatif. Bien plus, la constitution elle-même ne fut en quelque sorte presque pas discutée. Les

1. Si l'on en croit les *Mémoires* de Beugnot, qui semble digne de foi par la sincérité de ses déclarations et l'exactitude des détails rapportés.

commissaires du roi, lorsqu'ils s'entendaient, faisaient adopter les articles proposés tels qu'ils les avaient composés, après une légère discussion ; de telle sorte qu'on pourrait se demander si la Charte fut bien l'expression de la volonté royale. Mais à ce sujet il ne doit y avoir aucun doute. Louis XVIII, sans exiger de ses commissaires une discussion approfondie des principes de son gouvernement, savait leur imposer sa volonté et la direction générale de ses projets. En résumé, tout était décidé d'avance, mais l'étude des débats devant la commission indique la volonté royale. Nous eûmes, dit Beugnot, chez M. le chancelier une première réunion où M. de Montesquiou apporta un projet qui renfermait presque tous les articles qui reparaissaient dans la Charte et avec la même décision. La constitution délibérée par le Sénat, la déclaration de Saint-Ouen, la Charte sont de la même famille, parce que ces actes ne font que reproduire des principes sur lesquels on était généralement d'accord. On opposait le système de deux Chambres au système de la République (1).

La commission commença ses travaux le 31 mai. La Charte ayant été promulguée le 4 juin 1814, c'est donc en trois jours qu'elle a été rédigée. Dès le début, la question de souveraineté fut nettement posée devant la commission par l'abbé de Montesquiou, commissaire du roi. Il ne fallait pas oublier en effet qu'on se trouvait en présence de membres de l'ancien Sénat et de l'ancien Corps législatif de l'Empire, membres qui, bien que choisis et désignés par Louis XVIII, avaient cependant voté la Constitution du 6 avril 1814, et avaient ainsi adopté la théorie de la souveraineté du peuple. Il fallait leur imposer le nouveau principe de la souveraineté royale pour leur faire admettre en-

1. *Mémoires* de Beugnot, tome II, p. 170.

suite toutes ses conséquences. Notons en même temps que les membres de la commission dont certains, comme Lainé, étaient déjà sous l'Empire et devaient être encore sous la Restauration des libéraux bourgeois, ne devaient pas tenir beaucoup au principe de la souveraineté du peuple, leur idéal étant une monarchie constitutionnelle, et le fait leur étant à juste raison plus important que le droit. Il n'y eut donc pas de difficultés lorsque Montesquiou fit au nom du roi la déclaration suivante :

« Il faut bien se pénétrer de l'esprit dans lequel le roi est « rentré dans ses Etats et a donné la déclaration de Saint-« Ouen : il y rentre en vertu du principe fondamental qui « établit une monarchie héréditaire de mâle en mâle par « ordre de progéniture. C'est par la puissance royale inhé-« rente à sa personne qu'il a parlé dans la déclaration de « Saint-Ouen et qu'il s'expliquera plus explicitement par « l'acte qui va être discuté. Il serait inconséquent de remet-« tre en discussion le pouvoir même à qui appartient le « gouvernement et qui a réuni l'assemblée présente ; en-« suite il y aurait du danger, car quelle que fût la forme « de déclaration qui sortirait de la discussion, elle dimi-« nuerait plutôt qu'elle ne fortifierait un principe qui a sa « racine dans les siècles, à l'abri duquel la France s'est « élevée si haut entre les peuples et dont l'oubli momen-« tané a causé tous les malheurs. Il doit donc être bien « entendu que c'est un projet d'acte royal qui va être dis-« cuté, et il faut même que l'intitulé de cet acte en signale « à tous les yeux l'origine » (1).

Ainsi, dès la confection de la Charte, l'idée dominante, l'idée directrice, c'était bien de revenir à la doctrine de l'ancienne monarchie française, invoquant parfois, comme

1. Beugnot, *Mémoires*, tome II, p. 171.

pouvait le faire un Talleyrand, le droit historique de possession du pouvoir pendant des siècles, le droit légitime parce que consécration d'une longue série de faits, mais aussi et surtout le droit de souveraineté fondé sur le principe que le roi était le représentant de Dieu sur la terre pour les affaires temporelles et, comme son délégué immédiat, était protégé par le caractère divin de sa mission. Dès lors tout s'enchaînait dans cette théorie. Ce ne pouvait plus être une sorte de contrat que le roi passait avec son peuple en admettant le régime constitutionnel ; s'il reconnaissait que pour faciliter un accord entre lui et ses peuples, il était nécessaire d'adopter des formes de gouvernement plus en rapport avec les besoins de l'époque, il le faisait de sa pleine autorité, considérant cet acte non comme un devoir, mais comme une concession qu'il pouvait à chaque instant retirer.

Dès lors, comme le fait remarquer Beugnot, on ne pouvait prendre pour titre du nouvel acte le mot de constitution. C'est à ce sujet que s'engagea une des discussions les plus difficiles au sein de la commission.

Cette question de titre si peu importante en fait résumait en effet la question de droit. On ne pouvait admettre les mots « Ordonnance de réformation » proposés par le chancelier Dambray, car cette expression n'était « appliquée « dans notre ancienne jurisprudence qu'aux lois qui « avaient en effet pour sujet la réforme de quelques abus « qui s'étaient glissés dans l'Etat, et non pas l'introduction « d'une constitution nouvelle. Il avait été expliqué très « positivement et bien entendu dans la commission que « cet acte descendait de l'autorité royale, prééminente dans « toute son intégrité et qu'il ne contenait que les conces- « sions que cette autorité avait jugé convenable de faire « *proprio motu* et dans sa pleine et entière liberté. On ne

« peut donc pas l'appeler Acte constitutionnel parce qu'en « général, et surtout en France, d'après les opinions qui y « ont prévalu depuis vingt-cinq ans, le mot constitution « suppose le concours pour établir un nouvel ordre de « choses entre le roi et les représentants, soit du peuple « seulement si en effet il agit seul, soit du peuple et des « grands comme une nation voisine en a fourni des exem- « ples, et il est bien évident que rien de tel ne se rencontre « ici.

« Puisqu'il s'agit d'une concession faite librement par « un roi à ses sujets le nom anciennement usité, celui con- « sacré par l'histoire de plusieurs peuples et par le nôtre « est celui de Charte » (1).

En vertu du même principe et parce que la souveraineté royale ne pouvait disparaître même un seul instant à la mort d'un roi, la fiction voulait qu'elle passât immédiatement sur la tête de son successeur.

Louis XVIII ne reprenait pas l'exercice de la souveraineté interrompue pendant son absence. Il était censé avoir succédé au fils de Louis XVI, aussitôt le dauphin mort, et devait dater en conséquence son règne de la dix-neuvième année. Tout cet enchaînement est logique. Si Louis XVIII datait son règne du jour où il était remonté sur le trône, il admettait tout ce qui s'était passé pendant son absence, il en reconnaissait forcément la légalité. Il reconnaissait en outre qu'il avait été rappelé au trône et par une autorité supérieure à lui : n'était-ce pas la négation même de son droit de souveraineté royale. Toutes ces conséquences étaient déduites avec logique devant la commission par les commissaires du roi, dont Beugnot relate ainsi les arguments : « Dès qu'on avait reconnu l'ancienne royauté, il fallait

1. Beugnot, *Mémoires*, tome II, pp. 250-251.

« bien admettre l'un de ses principes fondamentaux : « celui de la descendance de mâle en mâle sans interrup- « tion possible. Le mort saisit le vif. Le roi mort : Vive « le roi... Un hommage de plus à ce principe était une « conquête pour le salut et l'avenir du pays. Hors de là, « on retombait dans le principe de la souveraineté du « peuple ; il n'y avait pas de milieu. Si Louis XVIII date « ses actes du jour où il a été rappelé au trône, il sanctionne « ce rappel et reconnaît à une autorité le droit de le rap- « peler. Or quelle est cette autorité si ce n'est celle du « peuple ? » (1).

Ainsi s'était reconstituée la souveraineté royale et s'étaient enchaînées les conséquences de ce principe. Ainsi en avaient été déduites logiquement les idées qu'elle renfermait et qui avaient présidé à la confection de la Charte, dans les discussions de la commission et des représentants du roi. Après avoir vu comment la Charte avait été élaborée et examiné en quelque sorte la pensée intime du souverain, il y a lieu de passer à l'examen de l'œuvre même qui sortit de cette élaboration, et tout d'abord de jeter un coup d'œil sur le préambule.

Reprenant avec plus de vigueur encore que dans la déclaration de Saint-Ouen les termes par lesquels il annonçait au peuple français sa volonté de gouverner en vertu d'un principe supérieur à l'homme, Louis XVIII faisait remonter à Dieu l'autorité dont il était dépositaire. Mais il ajoutait également des considérations politiques fondées sur le développement historique des institutions de l'ancienne monarchie.

Il fondait ainsi dans une même conception son autorité de droit divin et l'exercice de cette autorité assoupli par les

1. Beugnot, *Mémoires*, tome II. pp. 253 et 254.

nécessités de la vie sociale pour établir le nouveau régime.
« La Divine Providence, disait-il, en nous rappelant dans
« nos Etats après une longue absence, nous a imposé de
« grandes obligations... Nous avons considéré que bien
« que l'autorité tout entière résidât en France dans la per-
« sonne du roi, nos prédécesseurs n'avaient point hésité à
« en modifier l'exercice suivant la différence des temps ;
« que c'est ainsi que les communes ont dû leur affranchis-
« sement à Louis le Gros... etc. Nous avons dû à l'exem-
« ple des rois nos prédécesseurs apprécier les effets du
« progrès toujours croissants des lumières, les rapports
« nouveaux que ces progrès ont introduit dans la société,
« la direction imprimée aux esprits depuis un demi-siècle
« et les graves altérations qui en sont résultées ; nous
« avons reconnu que le vœu de nos sujets pour une charte
« constitutionnelle était l'expression d'un besoin réel ;...
« nous avons dû nous souvenir aussi que notre premier
« devoir envers les peuples était de conserver pour leur
« propre intérêt les droits et les prérogatives de notre cou-
« ronne. Nous avons espéré qu'instruits par l'expérience
« ils seraient convaincus que l'autorité suprême peut seule
« donner aux institutions qu'elle établit la force, la per-
« manence et la majesté dont elle est elle-même revêtue.
« Qu'ainsi lorsque la sagesse des rois s'accorde librement
« avec le vœu des peuples, une charte constitutionnelle
« peut être de longue durée ; mais que quand la violence
« arrache des concessions à la faiblesse des gouvernements
« la liberté publique n'est pas moins en danger que le
« trône même... En cherchant ainsi à renouer la chaîne
« des temps, que de funestes écarts avaient interrompue,
« nous avons effacé de notre souvenir, comme nous vou-
« drions qu'on pût les effacer de l'histoire, tous les maux
« qui ont affligé la patrie durant notre absence... Nous

« avons volontairement et par le libre exercice de notre « autorité royale, accordé et accordons, fait concession et « octroi à nos sujets tant pour nous que pour nos succes- « seurs, et à toujours de la Charte constitutionnelle qui « suit...»

Ainsi c'était bien et clairement exprimé la théorie de la souveraineté royale, quoique par concession pour l'opinion publique l'autorité royale condescendit à accorder une constitution. En effet si l'on examine la Charte, on s'aperçoit qu'elle se ressent de cette double impression : d'une part le désir, la volonté de conserver intacte dans le patrimoine moral de la couronne, le principe de droit sur lequel était fondée l'ancienne monarchie, d'autre part la concession faite pour répondre aux nécessités de gouvernement qui entraînaient la nouvelle monarchie vers le régime constitutionnel.

Au premier abord, on s'aperçoit de suite que le roi conserve par devers lui une part considérable de l'exercice de la souveraineté. Il exerce tout d'abord la totalité du pouvoir exécutif avec ses deux branches, le pouvoir administratif et le pouvoir judiciaire (1). Certains auteurs ont même considéré que la Charte n'accordait pas au roi le seul exercice de ce pouvoir judiciaire, mais qu'elle semblait le lui réserver en propre comme un attribut de sa royauté (2).

1. Art. 13 de la Charte... : Au Roi seul appartient la puissance exécutive ; art. 14 : Le Roi est le chef suprême de l'Etat, commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique... ; art. 57 : Toute justice émane du Roi.

2. « Relativement au pouvoir judiciaire l'art. 57 dit que toute « justice émane du Roi. Cette maxime directement contraire aux « principes de 89 suppose que la souveraineté est dans le Roi, au « lieu d'être dans la nation. » Faustin-Adolphe Hélie, *Les Constitutions de la France*, p. 894 : « Louis XVIII était le souverain,

Poussée à l'extrême cette conception avec le développement d'une monachie absolue serait assimilable à la théorie de la justice, retenue de l'ancien régime. C'est ainsi que le roi pouvait jadis se substituer au juge dans un procès. C'est en vertu de ce principe que l'ancien droit public lui reconnaissait qu'il ne pouvait se dépouiller d'une part quelconque de sa souveraineté, il conservait toujours le bénéfice de la « justice retenue ».

Si nous laissons de côté les faits, le développement du régime constitutionnel, les prérogatives du roi à chaque instant modifiées, limitées par la nécessité de compter avec la volonté des Chambres, avec les partis, avec les hommes, le besoin de transiger à chaque instant sur les projets les plus modestes, si on ne regarde que le régime de la Charte strictement, en droit, les pouvoirs du roi sont considérables. En apparence ainsi il a le pouvoir exécutif proprement dit presque sans contrôle. En droit il fait seul les traités de paix, d'alliance et de commerce. En droit il peut même déclarer la guerre, seul, alors que sous la monarchie constitutionnelle de 1791, on avait retiré expressément ce droit au souverain, qui ne pouvait que proposer une déclaration de guerre.

Le roi a tout le pouvoir exécutif et avec une disposition entière. Il semble également avoir presque tout le pouvoir législatif. Bien que l'article 15 dise : « La puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des « pairs et la Chambre des députés des départements », est-ce en vérité pour les deux Chambres un véritable pouvoir législatif que de n'avoir qu'à voter sur une proposition de

« l'investiture qu'il donnait aux juges pouvait faire de la magistra- « ture un pouvoir réel ; mais la Charte ne lui donne que la quali- « fication d'ordre judiciaire » Cossé, *Du principe de souveraineté*, ch. 5.

loi. Seul en effet « le roi propose la loi » (art. 16). Les Chambres sont donc réduites à attendre la volonté et le projet du souverain. N'est-ce pas une puissance législative démembrée ? En réalité, la Charte ne donne aux Chambres qu'un rôle de conseils et telle était peut-être bien l'intention des créateurs de la Charte constitutionnelle. Du reste Beugnot le dit nettement : « Les Chambres ne seront que « des conseils obligés, mais publics, et qui auront un droit « qui domine tous les autres, celui d'accorder l'impôt » (1). Il est vrai que tout d'abord les Chambres peuvent « supplier le roi de proposer une loi » (art. 19) et qu'elles ont surtout une importante attribution, la plus importante peut-être, dans le vote de l'impôt. Il n'en reste pas moins que, en droit, presque tout le pouvoir législatif appartient au roi, d'abord parce que seul il propose la loi, « seul il la sanctionne et la promulgue » (art. 22) parce que « aucun « amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a pas été « proposé ou consenti par le Roi et s'il n'a été renvoyé et « discuté dans les « bureaux » (art. 46) ». Mais encore et surtout parce qu'il est le maître supérieur des deux Chambres qui ne peuvent toucher à lui, puisqu'il est « inviolable et sacré », alors qu'il peut les modifier, les changer, les bouleverser lorsque sa volonté se trouve en opposition avec la leur. Que ce soit la Chambre des pairs, il impose sa volonté par la création de nouveaux membres (2). Que ce soit la Chambre des députés, il la dissout, pour faire appel au pays il est vrai, mais à un « pays légal », comme on dira plus tard sous la monarchie de Juillet, c'est-à-dire un pays

1. Beugnot, *Mémoires*, tome II, p. 196.

2. Art. 27 de la Charte : La nomination des Pairs de France appartient au Roi. Leur nombre est illimité, il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté.

composé des seuls Français privilégiés par la loi électorale et sur lesquels il pèse de toute la force de son pouvoir exécutif (1) de telle sorte qu'il est surprenant de voir combien la Restauration avec toute la puissance dont elle disposait ait subi de pareilles attaques, ait été amenée à une lutte continuelle pour sombrer enfin dans une émeute de rues.

Nous avons déjà dit que la Charte avait procédé de deux idées directrices : en réalité il y avait contradiction dans la Charte entre les conséquences des deux idées fondamentales qui avaient présidé à son élaboration : d'une part la théorie de souveraineté royale, d'autre part le souci de donner aux Français des institutions modernes réclamées par eux comme des garanties contre le pouvoir du roi, c'est-à-dire le souci d'adapter le principe au régime moderne.

L'une de ces contradictions, c'est la responsabilité ministérielle. N'est-il pas évident que si le roi en vertu de sa souveraineté de droit divin, par conséquent responsable devant Dieu seul, avait seul le pouvoir exécutif et que s'il choisissait seul les ministres comme il l'entendait, ces simples serviteurs du souverain, non pas même ses mandataires, mais ses commis, n'avaient même pas à partager la responsabilité que leur maître pouvait avoir devant Dieu.

Leur imposer la responsabilité devant les Chambres, c'était déroger au principe de souveraineté de droit divin en reconnaissant une responsabilité devant les hommes, responsabilité qui pour être limitée aux ministres, n'en atteignait pas moins le prince qui les avait choisis conformément à sa volonté et d'accord avec eux avait sanctionné les mesures qu'il avait prises.

1. Art. 50 : Droit de dissolution.

Cette contradiction n'est-elle pas la base de droit de la Révolution de 1830? Remarquons en outre que comme conséquence de leur responsabilité, les ministres pouvaient, si les Chambres leur refusaient leur confiance, se considérer comme obligés de se retirer ou d'entrer en conflit. Qui dans ce cas aurait le dernier mot des ministres du roi ou des Chambres.

Mais il y avait dans la Charte une contradiction bien autrement grave au principe de la souveraineté royale : ce sont les douze premiers articles par lesquels le roi reconnaissait comme stable sous le titre de Droit public des Français, toute une série de droits conformes aux principes de la Révolution française et à la Déclaration des droits de l'homme : égalité devant la loi, égalité de tous les Français pour tous les emplois, garantie de liberté individuelle, liberté de la presse, liberté d'opinions, etc.

« Les dispositions générales, sous le nom de droit pu-
« blic des Français conservent en réalité à la société fran-
« çaise la jouissance des principes de 1789 tout en les
« niant dans la théorie et les contredisant dans les prin-
« cipes » (1).

Non seulement il y avait contradiction entre la théorie et les faits, mais il y avait encore contradiction dans la Charte même sur le principe des droits des Français.

D'une part la Charte dit : dans son préambule : « Nous
« avons volontairement et par la libre expression de notre
« autorité royale, accordé et accordons, fait concession et
« octroi à nos sujets tant pour nous que *pour nos succes-*
« *seurs, et à toujours* de la Charte constitutionnelle qui
« suit ».

Il y a là une sorte d'aliénation par le pouvoir souverain

1. Faustin-Adolphe Hélie, *op. cit.*, p. 894.

d'une partie de la souveraineté. Il y a là une concession *perpétuelle* d'une certaine catégorie de droits, un démembrement de la souveraineté. Et cependant puisque c'était une Charte octroyée, concédée par le souverain, ce dernier ne pourrait-il pas reprendre ce que par le libre exercice de son autorité il avait accordé? Ne pourrait-il pas se baser sur le caractère divin, donc prééminent et préexistant à toute société pour retirer un jour les droits dont il s'était dépouillés.

N'y avait-il pas contradiction en un mot entre l'aliénation qu'il faisait et le caractère inaliénable et imprescriptible de sa souveraineté. « Cette nouvelle constitution, fait obser-
« ver M. Faustin-Hélie, ne reconnaît pas de droits natu-
« rels, car les droits accordés aux sujets du roi dans les
« articles 1 à 5, 8 à 10, ne sont pas inaliénables et impres-
« criptibles ni supérieurs à la loi ; ils ne sont au contraire
« que l'effet de la Charte, et peuvent par conséquent être
« modifiés comme celle-ci. La Charte n'est donc qu'un
« ensemble d'institutions concédées par le roi en vue des
« besoins d'une époque... Elle ne mentionne et ne définit
« pas le droit de la famille royale ; ce droit était considéré
« comme d'origine divine, de nature inaliénable et impres-
« criptible, et supérieure au roi et à la volonté de la nation.
« La Charte est donc en opposition directe avec les prin-
« cipes de 89 » (1).

En résumé la Charte contenait une antinomie : en droit, elle se fondait sur la souveraineté royale ; en fait, elle fondait un régime constitutionnel.

Nous verrons plus tard comment fonctionna ce régime constitutionnel, s'il méritait réellement ce nom, si le principe de la souveraineté royale et les tendances par le pou-

1. Faustin-Adolphe Hélie, *op. cit.*, p. 891.

voir exécutif d'absorber tous les pouvoirs, ne faussèrent pas le régime de la Charte. Mais dès maintenant il y a une question à examiner : quels étaient en résumé les caractères de la souveraineté royale ?

On peut reprendre pour la caractériser la formule même de la Constituante qui avait fait reposer la souveraineté dans la nation ; et dire : « La souveraineté royale est « une, indivisible, inaliénable, imprescriptible. Elle appar- « tient au roi ». Ajoutons à ces caractères celui d'être limitée et nous aurons les caractères de la nouvelle souveraineté :

1° *Une.* — De même que la souveraineté nationale résidait dans le corps de la nation, et non en chacun des individus qui constituaient la nation, de même qu'elle n'était pas la somme des volontés souveraines des hommes, mais qu'elle existait socialement par le fait même que la nation était un être à part supérieur à chaque individu, de même dans la théorie monarchique, la souveraineté réside dans la personne seule du roi. Bien que la Charte constitue différents corps pour aider le roi dans l'exercice de ses fonctions, ce n'est qu'à l'exercice du pouvoir qu'elle les appelle, mais elle ne leur confère pas une partie de la souveraineté qui seule appartient au roi.

2° *Indivisible.* — De même que la nation ne pouvait que déléguer l'exercice de la souveraineté à des organes choisis par elle, mais conservait toujours en un tout compact, l'ensemble des prérogatives souveraines, de même le roi remettait d'après la Charte à des pouvoirs distincts des attributions de sa souveraineté, mais pour les exercer en son nom et dont il pouvait à un moment donné reprendre personnellement l'exercice. On a vu en effet que dans l'esprit des fondateurs de la Charte, les Chambres n'étaient que des Conseils pour collaborer à la confection des lois et que

le pouvoir législatif propre appartenait au roi. On a vu que la totalité du pouvoir exécutif lui appartenait, d'abord en ce qui concerne le pouvoir administratif et qu'en ce qui concerne le pouvoir judiciaire non seulement il rendait la justice par des délégués dont il avait le seul le choix, mais encore que le principe même de toute justice dérivait de lui (1).

3° *Inaliénable.* — Reprenant les anciens principes de l'ancien régime la nouvelle monarchie arrivait aux mêmes conclusions que l'Assemblée constituante: pas plus que la nation ne pouvait se dépouiller au profit, soit d'un individu, soit d'une collectivité quelconque de sa souveraineté, le roi ne pouvait davantage se défaire de la sienne. Que si las du pouvoir, il désirait s'en débarrasser, la souveraineté qui résidait en lui qu'en tant que souverain, mais qui en réalité était inhérente à sa couronne, passait par son abdication sur la tête de son successeur, conformément à la loi d'hérédité par ordre de progéniture et de mâle en mâle. Aucune autre personne, aucun autre citoyen ne pouvait être investi par lui de ce pouvoir suprême qui n'était pour lui qu'une délégation divine accordée à sa famille et non à lui, et dont il n'était en quelque sorte que le fidéicommissaire.

4° *Imprescriptible.* — Conséquence logique de la troisième règle pour éviter l'aliénation à longue échéance ; le roi ne pouvait par l'abandon de sa souveraineté pendant un temps plus ou moins long le faire passer sur la tête d'autrui. Elle

1. « Louis XVIII devait être soucieux de ne partager son pouvoir « avec personne, en quoi il respectait le principe de l'indivisibilité « de la souveraineté ; et c'était indiqué qu'il dût prendre une « décision absolument opposée à celle qui avait poussé les Consti- « tuant de 1791 à limiter le pouvoir royal, en faisant une réalité du « pouvoir des Parlements, jusque-là contestée à bon droit par la « souveraineté royale ». Cossé, *Du principe de la souveraineté*, ch. 5.

résidait toujours en lui quoi qu'il fasse jusqu'au jour où soit son abdication, soit sa mort faisait passer la souveraineté sur la tête de son héritier.

5° *Limitée.* — De même que sous l'ancien régime, tous les publicistes, tous les théoriciens et la monarchie elle-même avaient reconnu que la souveraineté du roi était limitée en fait par le droit divin ou le droit naturel, par les lois constitutives du royaume et par les conseils, de même dans le régime de la Charte, le roi reconnaissait que son autorité, c'est-à-dire sa souveraineté de fait était limitée : 1° par les lois élaborées avec les Chambres, ses conseils, lois contre lesquelles sa souveraineté ne pouvait rien ; 2° par les Chambres elles-mêmes, ses conseils, sans lesquelles une partie de sa souveraineté, le pouvoir législatif, ne pouvait s'exercer.

Or il y avait antinomie entre les caractères de la souveraineté royale, d'où dérivait le droit de commander, et les caractères de la monarchie qui en fait exerçait l'autorité et le commandement. En effet :

1° *La monarchie était légale.* — De ce qu'elle était limitée par la loi qu'elle avait faite, elle était tenue de la loi. Le roi était dominé par la loi qu'il ne pouvait exclure. L'ancien adage *rex legibus solutus est* ne pouvait être remis en vigueur. Et cependant si la souveraineté résidait seule dans la personne du roi, cet adage n'aurait-il pas dû en être la conséquence logique.

2° *La monarchie constitutionnelle.* — Bien que le roi ait octroyé la Charte par une libre concession de son autorité, par sa libre volonté, les principes de droit public qu'il avait reconnus étaient désormais intangibles. La Charte constitutionnelle reconnaissait une constitution de droit contre laquelle l'autorité royale ne pouvait plus rien désormais, alors que sous l'ancienne monarchie cette même autorité

pouvait modifier en fait ou tenter de modifier les droits publics des sujets.

Cette même contradiction qui existait dès les débuts de la monarchie de 1815 entre le droit et le fait se retrouve à chaque instant dans l'histoire de la Restauration. Nous analyserons plus loin les débats où les différents publicistes ou hommes politiques ont mis en lumière les théories diverses qui pouvaient se baser sur la Charte. Mais même dans les paroles des rois, il y avait en quelque sorte incertitude sur leur prérogative, ou du moins dans l'expression de leurs prérogatives. Tantôt en effet on voit les souverains parler de la monarchie constitutionnelle et des principes de droit public fondés par la Charte.

C'est Louis XVIII qui dit en ouvrant par son discours du trône du 10 décembre 1818 la session législative de 1818-1819 : « Je ne renouvellerai pas sur les autels le serment « d'affermir les institutions fondées par cette Charte que « je chéris davantage depuis que les Français, par un « sentiment unanime, s'y sont ralliés. Dans les lois qui « vous seront présentées, j'aurai soin que son esprit soit « toujours consulté afin d'assurer de plus en plus les droits « publics des Français (1) »

C'est Louis XVIII encore qui dit, le 29 novembre 1819 : « nous poursuivons en même temps la tâche de mettre « toutes nos lois en harmonie avec la monarchie constitu- « tionnelle », alors que dans le même discours il annonce que « fondateur de la charte » il a « senti que s'il est une « amélioration qu'exigent les grands intérêts du peuple et « de sa famille aussi bien que le maintien des libertés, et « qui ne modifierait quelques formes réglementaires de la

1. *Annuaire historique*, année 1819, appendice.

« Charte que pour mieux en assurer sa puissance et son « action, il lui appartient de la proposer (1) ».

C'est Charles X qui ouvre la session de 1829 par les paroles suivantes : « La France sait bien comme vous sur « quelle base son bonheur repose, et ceux qui le cherche- « raient ailleurs que dans l'union sincère de l'autorité « royale et des libertés que la Charte a consacrées seraient « hautement désavouées par elle (2) ».

Et cependant ces deux souverains ont fait d'autres déclarations dans lesquelles ils revendiquaient hautement les prérogatives de leur couronne, celles qu'ils tiennent de Dieu seul, celles dont ils avaient la possession avant même que la Charte ait été.

Une première application de cette théorie fut la guerre d'Espagne. Si la France s'engagea dans cette guerre pour préserver peut-être ses intérêts politiques en maintenant un Bourbon sur le trône espagnol, il ne faut pas oublier que le motif invoqué devant les puissances étrangères fut la nécessité de soutenir le principe de souveraineté royale contre la Révolution espagnole.

Qu'il y ait eu un intérêt politique pour la France de faire cette guerre, ce n'est pas ici le lieu de le discuter.

Mais que dans l'esprit de Louis XVIII il y ait eu également un intérêt de principe, cela ne fait pas de doute. « La France devait à l'Europe, disait-il dans son discours « du trône du 28 janvier 1823, l'exemple d'une prospérité « que les peuples ne peuvent obtenir que *du retour à la* « *religion, à la légitimité, à l'ordre,* à la vraie liberté... « *Que Ferdinand VII soit libre de donner à ses peuples les* « *institutions qu'ils ne peuvent tenir que de lui,* et qui, en

1. *Annuaire historique*, année 1820, appendice.
2. *Id.*, 1829, appendice.

« assurant leur repos, dissiperont les justes inquiétudes de « la France (1) ».

Charles X devait reprendre encore plus énergiquement cette théorie et en faire une seconde application de fait extrêmement grave. Déjà le 22 décembre 1824, lorsqu'il vient de succéder à son frère, il dit :« Prosterné au pied du même autel où Clovis reçut l'onction sainte, et en présence de celui qui juge les peuples et les rois, je renouvellerai le serment de maintenir et de faire observer les lois de l'Etat et les institutions *octroyées par le roi mon frère ; je remercierai la divine Providence* d'avoir daigné se servir de moi pour réparer les derniers malheurs de mon peuple (2) ».

C'est enfin sur la contradiction des deux théories qui pouvaient être déduites de la Charte et sur l'application par Charles X de la théorie de souveraineté royale, que s'est engagé le conflit de 1830 qui devait se terminer par une Révolution et la chute de la royauté de droit divin. Charles X reprenait la doctrine intégrale de la souveraineté royale et émettait la théorie que la Charte ayant été une concession de la libre autorité du roi, ce dernier pouvait reprendre des droits accordés. « La Charte a placé les « libertés publiques, disait-il, sous la *sauvegarde des* « *droits de ma couronne* : *ces droits sont sacrés* ; mon devoir « envers mon peuple est de les transmettre intacts à mes « successeurs... Si de coupables manœuvres suscitaient à « mon gouvernement des obstacle que je ne peux pas, que « je ne veux pas prévoir, je trouverais la force de les sur- « monter dans ma résolution de maintenir la paix publi- « que » (3). Et encore : « maintenir la Charte constitution-

1. *Annuaire historique*, 1823, appendice.
2. *Id.*, 1825, appendice.
3. *Annuaire historique*, 1830, app., Discours du Trône du 2 mars 1830.

« nelle sur les institutions qu'elle a fondées, a été, et « sera toujours, le but de mes efforts. Mais pour atteindre « ce but, *je dois exercer librement et faire respecter les « droits sacrés qui sont l'apanage de ma couronne* » (1).

Ce sont là les dernières expressions de la théorie de la souveraineté royale. La doctrine fondamentale sur laquelle la Charte a été élaborée, permet au roi de reprendre des concessions qu'il a faites librement lorsqu'il le jugea nécessaire. Le régime représentatif qu'il a accordé, il pouvait le faire disparaître. Mais il peut même en suspendre simplement l'exercice s'il juge qu'il est faussé, pour en refondre les rouages. Un résumé à la fois serré et violent de cette théorie en fut donné par Polignac dans son rapport au roi, qui précédait les ordonnances : « Il ne faut pas « s'abuser. Nous ne sommes plus dans les conditions ordi- « naires du gouvernement représentatif. Les principes sur « lesquels il a été établi, n'ont pu demeurer intacts au milieu « des vicissitudes politiques. Une démocratie turbulente... « Par cela même la constitution de l'Etat est ébranlée : « Votre Majesté seule conserve la force de la rasseoir et de « la raffermir sur ses bases. *Le droit comme le devoir d'en « assurer le maintien est l'attribut inséparable de la souve- « rainété.* Nul gouvernement sur la terre ne resterait de- « bout, s'il n'avait le droit de pourvoir à sa sûreté. *Ce pou- « voir est préexistant aux lois parce qu'il est dans la nature « des choses* » (2).

Ainsi de même que nous avons vu dans le chapitre Ier une théorie de « souveraineté constituée » basée sur un droit historique et sur le respect de la loi d'évolution physique des sociétés, de même nous voyons la monarchie

1. *Id.*, 1830, app., Proclamation du 13 juin 1830.
2. *Annuaire historique*, année 1830, appendice.

des Bourbons prendre pour principe de vie la doctrine de l'ancien régime, la « souveraineté royale » basée sur la délégation divine du droit de commander. C'était le retour aux idées de tradition aussi vraies dans un sens que les idées de progrès peuvent l'être dans un autre, mais dépourvues de cette souplesse si nécessaire dans les choses de la politique. Elles ne tenaient pas compte du mouvement et par la même étaient sans cesse heurtées dans les luttes jusqu'à ce qu'elles fussent brisées.

Encore si elles n'avaient pas été en contradiction avec les droits qui avaient été reconnus comme des concessions et qui s'élevèrent en face d'elles comme des dogmes rivaux. Mais dans l'acte même qui prenait les premières pour principe, les seconds étaient établis comme des vérités intangibles.

C'était aller contre l'opinion publique du temps que de vouloir conserver dans les mains seules d'un monarque tous les attributs de la souveraineté. Alors que nous avons vu dans le chapitre Ier Talleyrand subir l'influence de cette opinion publique, dont la puissance est considérable, et diviser la souveraineté en différents corps, nous verrons ici la monarchie garder sa souveraineté indivisible et entière, et chercher à conserver cette intégralité malgré les contradictions qu'elle avait elle-même fait naître.

Mais de tout ceci il se dégage encore, comme au chapitre precédent, la notion que tout dans la vie politique n'est dirigé que par les faits. C'est le retour imprévu et quasi providentiel des Bourbons, simple accident dans les événements qui l'avaient précédé, qui en faisant remonter sur le trône une monarchie déchue a restauré une partie d'un régime aboli et fait revivre pour quelques années une théorie bien oubliée. Qui au début de 1814 songeait encore à la doctrine du droit divin des rois et qui aurait basé un

régime politique nouveau sur cette idée ? Un fait, le retour des Bourbons nécessite une législation ; la théorie se trouve immédiatement pour lui donner son apparence de légalité. Ne serait-il pas plus simple de penser qu'un fait est légal par cela seul qu'il s'impose.

SECONDE PARTIE

Première période de transformation
1815-1830

CHAPITRE III

LES THÉORICIENS AVANT LA RÉVOLUTION DE 1830

Classification générale des théories

SECTION I. — *La souveraineté de droit divin.*

I. **Bonald.** — La *souveraineté.* — Définition. — Sa conception correspond à deux conceptions de la raison humaine : l'une trouvant sa loi en elle-même, l'autre en Dieu. Deux systèmes politiques. — Le vrai est celui qui est conforme à l'ordre naturel des sociétés, soumis à des lois naturelles, donc divines. — *Le pouvoir,* exercice de la souveraineté : ses caractères ; préexistence, unité, fixité.

II. **J. de Maistre.** — L'existence d'une société suppose la préexistence d'une souveraineté qui l'a constituée. Toute souveraineté est d'ordre divin : 1° parce que toute société, donc toute souveraineté, est créée par Dieu ; 2° parce qu'il y a un ordre naturel, soumis à des lois naturelles, donc divines ; 3° parce qu'il faut une autorite supérieure à l'homme pour commander à l'homme. — Toute souveraineté soumise aux deux conditions de temps et d'espace. — Caractères de la souveraineté : absolue, illimitée, inaliénable. — Ses limites : dans la liberté pour les uns ; dans une autorité spirituelle pour les autres. — Souveraineté spirituelle et limitative du Pape.

III. **Lamennais.** — Existence de fait des sociétés. — Impossibilité de les fonder sur un principe d'autorité humaine : le contral social, la force. — Existence naturelle d'un ordre social, expression d'un ordre divin réglé par la loi divine. — Pouvoir temporel soumis au pouvoir spirituel qui dit la Loi divine. — Souveraineté du Pape. — Le procès du journal *le Catholique.*

SECTION II. — *La souveraineté de la raison.*

Guizot. — Existence dans la conscience d'un principe d'obéissance : la souveraineté de droit, exprimée dans la société par la souveraineté de fait. — Le problème : quel gouvernement dégagera le mieux les lois conformes à la raison : le gouvernement représentatif. — Ses conditions. — Son fonctionnement.

SECTION III. — *La souveraineté du peuple.*

I. **Benjamin Constant.**— La volonté générale et la souveraineté du peuple. — Ses limitations : la justice et les droits individuels. — La pratique : Division des pouvoirs ou souveraineté limitée dans son exercice. — Electorat restreint ou souveraineté limitée dans son principe. — Souveraineté nationale plutôt que souveraineté du peuple.

II. **Lanjuinais.** — La volonté générale et la souveraineté du peuple, limitée. — La forme du gouvernement indépendante du principe. — La monarchie suivant la Charte.

SECTION IV. — *La légitimité.*

Chateaubriand.

Dans les deux chapitres précédents, nous avons vu les principes de gouvernement professés par le pouvoir lui-même, dès le début de la Restauration, c'est-à-dire les principes formulés par le roi Louis XVIII à son retour en France, appliqués quelquefois par lui et par son successeur Charles X. Toutes les luttes politiques du commencement du XIXe siècle tendirent soit à maintenir cette antique conception de souveraineté de droit divin, enveloppée dans une forme de gouvernement représentatif, avec des modes différents d'application, soit à modifier cette théorie et à faire appliquer des doctrines nouvelles fondées sur la souveraineté de la nation (ou du peuple suivant des terminologies qui indiquent des différenciations d'une même idée), d'autres enfin sur la souveraineté de la raison.

Dès la Restauration, toutes les doctrines sont formulées, faisant sortir le pouvoir de sources métaphysiques, théologiques ou philosophiques, préexistentes ou postérieures à l'homme, faisant renaître les idées de contrat social, d'ordre naturel opposées à celles de société organisée et d'ordre social, en un mot discutant et exposant tous les systèmes.

Jusqu'à la Révolution de 1830, toutes ces théories restèrent renfermées dans le domaine des idées et des discussions. Pratiquement, le pouvoir suivait les nécessités du moment et hésitant dans le régime, nouveau pour la

France, d'un gouvernement représentatif, oscillait entre ses tendances de monarchie de droit divin et les obligations de la Charte.

L'influence des théories ne s'exerçait que sur l'opinion publique par des brochures, des livres et les journaux, et enfin par les débats parlementaires.

Innombrables sont les publications qui fourmillèrent dès 1815, innombrables les opinions, les discussions, les théories, les arguments, autant que variés par les méthodes et les raisonnements ; mais de cette masse énorme d'écrits, on peut faire deux parties : d'une part les ouvrages fondamentaux, livres d'écrivains puissants et célèbres qui, par leur talent et leur réputation, avaient une grande influence sur les esprits, qui donnaient le mouvement et entraînaient l'opinion avec eux, en formulant les grandes maximes ; d'autre part, les brochures diverses et variées, publiées sous l'influence d'un fait, d'un événement, à propos d'un livre ou d'un discours, brochures dont l'ensembre représente *l'état* de l'opinion et le résultat de l'influence exercée par les théoriciens, plutôt qu'elles n'exposent des idées neuves ou originales.

Ces publications diverses seront donc laissées ici de côté et seuls les grands ouvrages vont être analysés.

Ils forment trois groupes :

1° La doctrine de souveraineté de droit divin, exercé par les pouvoirs temporels ; représentée et développée par Bonald et de Maistre, et la doctrine de la souveraineté de droit divin, exercée par le pouvoir pontifical, dont Lamennais s'est fait le théoricien ;

2° La doctrine de souveraineté de la raison, doctrine philosophique des doctrinaires libéraux, exposée par Guizot ;

3° La théorie de la souveraineté nationale, basée sur la

souveraineté du peuple, dont Lanjuinais et Benjamin Constant sont les représentants.

Comme les théories ne valent que par les théoriciens, c'est en étudiant la pensée de chaque individu lui-même que nous étudions l'ensemble des conceptions.

SECTION I

La souveraineté de droit divin

I. Bonald

Bonald eut une double influence sur les idées de son époque. Comme théoricien et comme écrivain, il était connu avant l'avènement de la Restauration, mais ses œuvres furent surtout étudiées et connues lorsque, comme orateur, il eut vulgarisé ses théories à la Chambre des députés, et lorsque ses livres furent devenus la doctrine de toute la droite ultra-royaliste. On retrouve à la base de sa doctrine la même conception que chez J. de Maistre : l'existence de sociétés créées d'après un ordre naturel, l'étude des lois naturelles qui règlent cet ordre, l'examen des sociétés anciennes, la conviction du développement historique des nations conformément à une volonté extérieure et supérieure à l'homme ; en somme, l'existence sur terre d'un ordre naturel réglé par la volonté divine. De l'étude des sociétés résulte une constatation, un ordre naturel, et pour expliquer cet ordre naturel, la nécessité de recourir à la volonté divine.

Ce n'est donc pas une abstraction : la doctrine de la souveraineté de droit divin qui est posée comme prémisse, mais un fait : l'existence de lois de nature. La souveraineté de droit divin n'est qu'une conséquence à laquelle on arrive

forcément pour donner une explication des lois naturelles qui s'imposent à l'homme. Contradiction essentielle avec la théorie de Rousseau qui invente le contrat social pour faire sortir la société de l'état de nature, alors que c'est dans l'état de nature même qu'existe la société. Contradiction qui ramène à ces deux conceptions tout opposées : pour Rousseau, l'existence d'un droit naturel antérieur à toute société, mais qui disparaît lorsque la société est constituée ; pour Bonald, toute société étant le résultat de faits naturels, un droit naturel présidant à la formation de toute société et subsistant tant qu'elle existe. Et si on arrive à la conception de la souveraineté divine, c'est parce que Dieu seul peut expliquer ce droit naturel auquel toutes les sociétés sont soumises et qu'elles ne peuvent que constater.

C'est pourquoi, après toute révolution, et nous retrouvons ici l'ultra de 1815, après « les funestes effets du gouvernement jacobin », il faut ramener le pouvoir à sa constitution naturelle, c'est-à-dire qu'il faut constituer la société. La première question qui se pose est de définir exactement la souveraineté pour poser ensuite le problème.

Comment constituer le pouvoir ?

Dans un sens absolument général et philosophique, qui convient à toutes les théories, la souveraineté peut être définie une *cause*. C'est en effet par le phénomène de causalité que tout pouvoir s'exerce, c'est parce qu'il y a une cause qui détermine la volonté et l'action que l'on veut et que l'on agit. D'où résulte le pouvoir de chacun sur soi-même, déterminant la volonté et l'action de l'individu comme d'un individu ou d'une collectivité sur les autres individus déterminant leurs volontés et leurs actions, pouvoirs tous deux motivés par une cause déterminante, la souveraineté. « J'appelle, dit Bonald, pouvoir sur la société l'être, quel « qu'il soit, qui veut la conservation de la société, et qui

« fait pour sa conservation ; l'être qui manifeste une volonté « et commande une action conservatrice de la société ; l'être « en un mot qui a dans la société et pour la société, le vou- « loir et le faire...

« Cette définition convient à toutes les opinions, et elle « est reçue par tous les publicistes qui distinguent le pou- « voir en législatif ou qui veut, et en exécutif ou qui fait... « Dans ce sens pouvoir n'est pas différent de *cause* » (1).

Cette cause ou pouvoir suprême, ou encore souveraineté réside dans le peuple, suivant les uns, en Dieu suivant les autres. Les théistes placent le pouvoir suprême hors des hommes dont il doit régler la volonté et diriger les actions : l'athéisme le place au contraire dans les hommes mêmes qu'il doit contenir : ce qui est dès le début une contradiction. Les deux systèmes de souveraineté dans la société, systèmes politiques, correspondent à deux systèmes de souveraineté de l'homme sur lui-même, systèmes moraux. Les uns ne donnent d'autre règle à la raison de l'homme que sa raison même : les autres lui donnent dans une loi divine une règle supérieure à sa raison.

De la première conception suivent pour l'homme et pour la société deux effets entièrement semblables : « l'impossi- « bilité de redresser la raison humaine si elle s'égare et le « peuple souverain s'il abuse de son pouvoir, et parce que « tout être irréformable est nécessairement infaillible, « puisqu'aucun remède ne peut le faire apercevoir qu'il a « failli, les mêmes philosophes ont été entraînés à soutenir « la rectitude naturelle de la raison humaine, et l'infailli- « bilité du peuple et en sont venus jusqu'à ces deux princi- « pes, l'un religieux, l'autre politique, textuellement avan-

1. Bonald, *Essai analytique sur les lois naturelles de l'ordre social*, ch. 2.

« cés et hautement soutenus par les réformateurs religieux « du xve siècle et par les législateurs révolutionnaires du « nôtre; ces deux principes semblables dans le sens et « même dans les termes, et dont je prie le lecteur de médi- « ter le parallélisme :

« L'un que la raison des hommes n'a pas besoin d'autorité « visible pour régler sa croyance religieuse, — principe de « la révolution religieuse de Luther et de Calvin qui abolit « l'autorité visible de l'Eglise et consacre le sens privé et « l'inspiration particulière.

« L'autre que l'autorité des hommes n'a pas besoin « d'avoir raison pour valider leurs actes politiques, — prin- « cipe de la révolution politique avancé par Jurieu contre « Bossuet, et répété dans les mêmes termes à l'Assemblée « constituante par des orateurs qui ont péri victimes de ses « conséqeunces » (1).

Il faut donc rejeter ce système qui n'est qu'un néant, une « abstraction sans réalité » et contradictoire dès son origine, puisque c'est un système « où Dieu n'est pas, où « l'homme seul est tout et même les extrêmes : pouvoir et « sujet ». Ce système est aussi faux dans son principe qu'impraticable dans les faits. Si l'on fait craindre aux partisans de cette souveraineté que l'ignorance et les passions humaines n'égarent « la faculté législative » de l'homme ou du peuple, ils nous répondront tantôt avec Jurieu « que le « peuple est la seule autorité qui n'ait pas besoin d'avoir « raison pour valider ses actes », tantôt que le peuple est juste et bon (Rousseau) et qu'il ne saurait faiblir, ce qui force à reconnaître une justice et une bonté au-dessus du peuple, puisqu'il y conforme ses pensées, ainsi qu'une règle antérieure à lui-même puisqu'il ne peut en écarter ses

1. Bonald, *op. cit.*, ch. 2.

actions. D'où la reconnaissance implicite, sous des abstractions, de la souveraineté de Dieu.

D'autres partisans du même système soutiennent, dit Bonald, qu'il n'y a de juste que ce que le peuple permet, et d'injuste que ce qu'il défend. Mais avec ce système ils sont poussés « jusqu'à soutenir que la loi de Sparte, qui « permettait au jeune citoyen, comme un exercice, l'assas- « sinat de son esclave est aussi juste que celle qui prescrit « à un père de donner des aliments à ses enfants : et si l'on « objectait qu'il y a dans l'homme un sentiment naturel « qui l'avertit de la barbarie de cette loi, on répondrait « que les spartiates n'éprouvaient pas sans doute ce senti- « ment naturel... ou que s'ils approuvaient la loi, il y a un « certain ordre naturel, différent de la volonté de l'homme, « puisqu'il est antérieur à ses actions, indépendant de « l'homme et dont un sentiment intime lui révèle l'exis- « tence, ce qui ramènerait encore la souveraineté de l'Etre « suprême » (1).

Les théistes croient au contraire qu'une intelligence souveraine donne des préceptes à la raison humaine et la redresse si elle s'en écarte ; qu'elle donne des lois aux sociétés et les y ramène si elles les violent « par les malheurs mêmes qui naissent de leurs désobéissance ». Cette souveraineté de Dieu n'est pas une pure création de notre esprit. Nous en avons conscience par la contemplation même de la nature et des lois naturelles qui régissent les sociétés. C'est l'ordre général, l'ordre des sociétés, qui nous révèle l'existence de lois supérieures, inexplicables pour nous sans la conception d'une volonté divine qui a tout organisé et prévu.

Les deux idées d'un ordre naturel des sociétés et d'une

1. Bonald, *op. cit.*, ch. 4.

souveraineté divine sont ainsi intimement liées et nous parvenons à concevoir la seconde autant par la contemplation même de la nature que par le raisonnement.

« Je dois répéter que j'entends par pouvoir émané de la « souveraineté de Dieu et conforme à sa volonté, le pou- « voir constitué sur ou par des lois politiques ou reli- « gieuses (seules constitutives de l'un ou de l'autre pouvoir) « lois qui sont le résultat des *rapports naturels* entre les « êtres dans l'une ou l'autre société, par conséquent l'ex- « pression des volontés de l'être créateur des êtres, et « auteurs des rapports naturels qui les conservent. Car « la souveraineté humaine est naturelle à l'homme, comme « la souveraineté divine ou religieuse; elle est donc dans « la volonté de l'auteur de toute la nature, et par consé- « quent il y a en Dieu des volontés politiques, comme « il y a des volontés religieuses et même des volontés physi- « ques » (1).

Il existe donc un ordre des sociétés, et le sentiment de la constante régularité de cet ordre général est le fondement de tout ordre particulier, sentiment qui fait que l'homme domestique travaille avec la certitude de recueillir le fruit de son labeur et que l'homme public agit avec la certitude qu'il résulte du bien de son action.

Cet ordre sera réglé sur terre par le *pouvoir*. C'est une chose purement humaine, parce qu'il faut bien que Dieu parle aux hommes par un être humain, parce qu'il est naturel, c'est-à-dire dans l'ordre des communications établies qu'un homme parle pour que tous entendent, qu'il commande pour que tous obéissent. Il est par conséquent naturel, et ici nous arrivons à la conclusion dernière de la théorie, c'est-à-dire le caractère divin du souverain, il est

1. Bonald, *op. cit.*, ch. 6.

naturel et conforme aux prescriptions de notre raison que cet homme, envoyé de Dieu pour instruire ses semblables, accrédités auprès d'eux par sa mission divine, et conformément à la *nécessité* de la correspondance entre la volonté et l'action, apparaisse comme le ministre de l'action divine, puisqu'il s'annonce comme l'organe des volontés divines. D'où nécessité : 1° que le souverain donne la mission; 2° que le pouvoir parle en son nom ; 3° que les sujets entendent ses ordres. Trois lois générales, *résultat des rapports de la nature physique et morale des êtres* ; donc trois vérités nécessaires, relatives l'une à l'autre et absolument inséparables.

Au surplus cette conception n'est pas particulière à la théorie de la souveraineté divine. Elle est seulement plus logique parce que le principe est logique. Mais avec la théorie de la souveraineté du peuple, la même nécessité du pouvoir appuyé sur les trois lois ci-dessus, se retrouve. Le peuple quand il exerce sa souveraineté envoie des hommes qui se prétendent organes de ses volontés et ministres de son action, des hommes par conséquent à qui il permet de *vouloir* et surtout de *faire*. Et l'on dit effectivement le *pouvoir* en parlant des chefs visibles de toute société : pouvoir paternel, ecclésiastique, politique, etc. Mais ce pouvoir est subordonné au pouvoir suprême du souverain Dieu ou le peuple (1).

C'est ce pouvoir qui établit la loi « en tirant des conséquences justes des lois primitives et fondamentales ». C'est ainsi : qu'il porte des lois sages et fondamentales elles-mêmes, des lois rejetons des lois naturelles et qui font vivre longtemps l'homme sur la terre » (2). C'est là encore

1. Bonald, *op. cit.*, ch. 3.
2. Bonald, *op. cit.*, ch. 4.

une erreur de Rousseau qui ne voit la nature que dans un état imparfait et purement domestique de la société, « philosophie vaine et trompeuse qui veut ramener le monde « à ses éléments, dit Saint-Paul aux Colossiens. Ces philosophes dit aussi Leibnitz, voient la nature dans l'état qui a « le moins d'art, ne faisant pas attention que la perfection « emporte toujours l'art avec elle » (1).

L'homme chef de l'Etat politique ne doit donc promulguer de lois que celles qui sont les conséquences naturelles de rapports naturels qui existent entre les personnes sociales, constitutives de toutes sociétés. Le pouvoir doit attendre pour porter la loi que la nature ou l'ensemble des rapports naturels entre les êtres qui même à l'insu de l'homme dirigent les événements, lui en indiquent la nécessité. Ainsi, les mœurs, ou lois naturelles à l'état domestique de société, insensiblement développées, deviennent naturellement des lois politiques naturelles à l'état public, telles que sont : l'unité et la masculinité du pouvoir, le droit de primogéniture et l'inaliénabilité des domaines, lois fondamentales de l'Etat, comme elles le sont de la famille (2). Ainsi le pouvoir dégage la volonté générale, non pas entendue comme volonté collective ou volonté populaire, imparfaite comme l'homme, mais comme volonté de « l'être le plus général pour la conservation de la généralité des êtres, volonté parfaite, seule capable de régler « des volontés imparfaites ».

De l'ensemble de cette théorie se dégagent les trois caractères généraux du pouvoir : il est *préexistant* à toute société, il est *un* et il est *fixe*.

Il est préexistant à toute société, puisque c'est lui qui

1. Bonald, *op. cit.*, ch. 4.
2. Bonald, *op. cit.* ch. 4.

constitue la société et qu'une société sans aucun pouvoir, sans aucune loi, ne pourrait jamais se constituer. C'est la même conception que celle de J. de Maistre (1) exposant qu'il ne peut y avoir de société sans un lien qui en réunit tous les membres, sans un centre autour duquel se groupent les éléments sociaux, sans une autorité qui coordonne ces éléments et qui règle leurs rapports. Dès qu'il y a société, il y a souveraineté, ou comme encore le dit de Maistre, il n'y a de société que parce qu'il y a une souveraineté qui l'a fondée.

Ce n'est pas parce qu'il y a des lois qui ont donné une cohésion à une agglomération d'individus qu'il y a une société, « une société sans aucune loi serait une contradic-« tion dans les termes parce qu'il y aurait impossibilité « dans l'idée » (2).

En second lieu le pouvoir est un. Ici Bonald prétend avancer un fait : que l'*unité même physique du pouvoir existe toujours dans toute société* ; c'est-à-dire qu'il n'y a jamais qu'un seul homme à la fois qui énonce une volonté et commande une action dans la société.

Ainsi le fait prouve l'unité physique, comme la raison démontre la nécessité de l'unité morale ; car elle dit que s'il y avait à la fois dans la société deux volontés et deux actions, il y aurait bientôt deux sociétés. Ceci peut se vérifier dans la famille, dans la monarchie, et même dans la démocratie. Même dans celle-ci, il n'y a jamais qu'*un homme* qui propose une loi et d'autres qui l'acceptent.

« Une Assemblée législative n'est donc, à la lettre et « physiquement, qu'une loterie de pouvoir où on la tire à « chaque délibération. L'avis qui prévaut et qui passe en

1. Cf. ci-après de Maistre, p. 89-90.
2. Bonald, *op. cit.*, ch. 3.

« loi est une volonté qui dirige l'action du gouvernement.
« Celui qui l'a émis a donc eu réellement, dans ce moment
« et pour cette circonstance, le pouvoir de faire ».

Cet individu a donc été le pouvoir du jour et a prononcé entre les votants « comme le roi en son conseil ».

Que si deux individus au sein d'une Assemblée discutent une loi, le pouvoir est incertain entre eux, et si la loi est modifiée, ce sont deux pouvoirs qui se sont succédé, puisque ce sont deux volontés qui sont chacune devenues lois.

« On voit la raison des troubles éternels dont les Etats
« populaires sont agités. *Là où chacun peut à son tour être*
« *pouvoir, il est impossible que plusieurs à la fois ne veuil-*
« *lent être pouvoir* » (1).

Enfin le troisième caractère et le plus marqué, qui distingue le pouvoir naturel du pouvoir qui ne l'est pas, du pouvoir humain ou populaire, est non pas la durée, mais la *fixité*, alors que le caractère du second est *la variation* ; car il y a fixité dans la nature et variation dans l'homme.

Le pouvoir est fixe par la perpétuité de l'homme qui l'a, car puisque le pouvoir doit toujours être exercé par un homme « il y a un rapport évident entre la fixité de
« l'homme et la fixité du pouvoir, comme il y en a un autre
« entre la fixité du pouvoir et l'immutabilité du souverain,
« de Dieu même. » La perpétuité des hommes-ministres est une conséquence, non forcée, mais naturelle et nécessaire de la perpétuité de l'homme-pouvoir, parce qu'il est naturel que le moyen participe de l'agent qui l'emploie. La perpétuité de l'homme s'appelle *hérédité*. C'est ainsi que Bonald arrive à la conception d'une famille-pouvoir, des familles-ministres, de familles-sujettes.

Pour lui, le grave défaut de la souveraineté du peuple

1. Bonald, *op. cit.*, ch. 3.

est le manque de fixité, puisqu'un peuple peut toujours changer ses lois, même les meilleures, car s'il lui plaît de se faire mal à lui-même, qui est-ce qui a le droit de l'en empêcher? Si le souverain n'est pas fixe, le pouvoir ne l'est pas davantage et passe avec rapidité d'un homme et d'un parti à un autre homme et un autre parti ; si la volonté ou la loi n'est pas fixe, l'action n'est pas plus fixe et les ministres ne sont pas plus fixes que l'action. Nulle fixité dans les choses, nulle hérédité dans les personnes, nulle perpétuité.

Or, la fixité c'est la force, la stabilité, la conservation ; la variation, c'est la faiblesse, la mutabilité, la destruction (1).

C'est ce qui résulte des expériences historiques.

Avec la variation, la Pologne faible et changeante a succombé. De même la France révolutionnaire est tombée sous le joug. Avec le patriciat (Angleterre, Suède, Venise, Rome), le pouvoir est en même temps ministère, et ces sociétés ne sont pas constituées ou naturelles, parce que les trois personnes sociales n'y sont pas entre elles dans leurs rapports naturels, et que les mêmes personnes y sont à la fois pouvoir et fonctions du pouvoir ou ministres (2).

La variation de pouvoir restreinte à un petit nombre, s'appelle aristocratie. Etendue à un grand nombre, elle forme la démocratie. Dans l'une et l'autre avec un moin-

1. Bonald, *op. cit.*, ch. 6.

2. Bonald fait remarquer (*op. cit.*, ch. 6) que ces expressions, pouvoir, ministre, sujet, semblables à des expressions algébriques sont par leur généralité même plus propres à résoudre les problèmes que présente l'état de la société. On a dit : la souveraineté réside dans le peuple, et cette proposition a excité de vifs débats. Si elle eût été traduite ainsi : le sujet est le pouvoir, elle eût paru absurde, même à un enfant.

dre mal, suivant qu'elle est plus restreinte la variation du pouvoir dépend du pouvoir électif, qui « fait d'une nation « un vaste marché, où l'on met un prix à toutes les ambi- « tions, et un taux à toutes les consciences, et conduit « ainsi un peuple par la corruption à l'asservissement... « L'élection, si elle pouvait être libre, donnerait au total « plus d'hommes faibles que l'hérédité ; car les hommes « forts saisissent le pouvoir bien plus souvent qu'ils ne « l'obtiennent. »

Mais au système variable, au système de l'homme qui crée par les talents, succède le système fixe au système de la nature qui conserve par les vertus, la vertu étant prise dans le sens le plus étendu de fidélité aux lois de la nature, d'habitude du bien se formant par les mœurs ou les coutumes, qui transmises d'âge en âge, perpétuent la tradition des leçons et le souvenir des exemples.

Par ces trois caractères, le pouvoir correspond bien à la souveraineté, qui est sa source. Il participe ainsi de son caractère divin : il est créateur de sa société, comme Dieu l'est du monde, il est unique et il est perpétuel comme lui. Et cependant par la distinction que seule peut faire cette doctrine entre la souveraineté source du pouvoir et le pouvoir lui-même on évite la contradiction dans laquelle est tombé J.-J. Rousseau.

Pour que le gouvernement soit légitime, il ne faut pas que le pouvoir se confonde avec le souverain, mais qu'il en soit le ministre. Alors la monarchie elle-même est république. Rien n'est plus vrai, selon Bonald, mais, Rousseau en faisant du peuple ou des hommes le souverain, et encore de l'homme le pouvoir ou le gouvernement, confond le pouvoir et le souverain, et détruit ainsi la légitimité du gouvernement qu'il veut établir, au lieu que ceux qui regardent Dieu comme le souverain et un être humain comme le pouvoir, mettent évidemment entre le souverain

et le pouvoir cette distinction qui constitue, selon Rousseau lui-même. et la raison et la légitimité de la société.

Telle est la théorie qui, pour Bonald, aboutit à un système monarchiste, comme plus conforme aux lois naturelles des sociétés, c'est-à-dire aux lois divines, théorie simple et logique basée sur l'expérience des sociétés contemporaines, comme sur l'histoire des sociétés anciennes ; théorie qui ne vise pas d'une manière absolue telle ou telle forme de gouvernement, mais dégage seulement les conditions d'existence des sociétés permettant à l'esprit d'appliquer sur ces conditions nécessaires, comme sur une charpente, la forme politique la plus appropriée à une société dans une époque et un lieu déterminés ; théorie qui fonde la souveraineté de droit divin, non pas uniquement sur de purs raisonnements abstraits, mais sur des raisons d'expérience.

II. — Joseph de Maistre

La doctrine monarchiste du droit divin est réprésentée avec Bonald par J. de Maistre. Avec des idées fondamentales semblables à celles de Bonald, la doctrine de J. de Maistre par son caractère beaucoup plus religieux forme une transition entre Bonald et Lamennais, une vue intermédiaire.

On a souvent représenté Joseph de Maistre comme le théoricien de la souveraineté du Pape, et comme le défenseur du pouvoir absolu des rois. Beaucoup de gens ne connaissent de ses livres que son passage fameux sur le bourreau, et considèrent son nom comme un symbole d'autorité tyrannique et religieuse. Rien n'est plus faux ; non qu'il y ait lieu de le représenter comme un apôtre de libéralisme et de tolérance, mais parce que ses théories,

qui ont été souvent faussement présentées, ne sont rien moins que théocratiques et absolues. Nous verrons, et ceci doit être indiqué dès le début, qu'il n'a jamais prétendu que tout pouvoir temporel dut être soumis au pouvoir spirituel du Pape, et qu'il n'a jamais établi le principe d'une souveraineté religieuse. Nous verrons aussi qu'il ne fait pas reposer la souveraineté des rois sur une délégation directe de l'autorité divine, mais que de même que Bonald il voit lors de la fondation de sociétés naturelles, apparaître une souveraineté légitimée par le temps ; et comme le temps est un facteur de la puissance divine, la souveraineté est aux cours des âges légitimée par Dieu (1).

Comme Lamennais, il pense que la souveraineté a existé dès l'instant même où se fonde une société. L'existence même de la société suppose l'existence de la souveraineté. On ne doit pas considérer la société comme créant un pouvoir pour se commander à elle-même, mais il est au contraire logique de concevoir un souverain formant une société. Pour qu'une société existe, il lui faut des lois et un gouvernement destinés à rejeter les individus qui la composent. Pour qu'une société existe il faut un ensemble d'individus, réunis par une unité politique autour d'un centre commun.

1. La théorie complète de la souveraineté chez J. de Maistre a été faite par lui dans une *Etude sur la souveraineté* composée à Lausanne en 1794, 1795 et 1796 et non publiée de son temps. Il semble donc que l'influence de cette théorie complète n'ait pas dû être grande de son temps et que pour cette raison, nous n'ayons pas dû faire état de cette étude. Mais : 1° nous étudions la pensée de de Maistre ; 2° la théorie exposée dans l'étude est synthétisée : ses éléments se retrouvent aussi dans les autres ouvrages ; 3° cette théorie fut connue du public de son temps, soit par les autres ouvrages où elle apparaît, soit par les entretiens mêmes de J. de Maistre.

Pour faire ces lois, pour instituer ce gouvernement, pour constituer cette unité politique, pour réunir en un lien solide cette agrégation, il faut un souverain.

« Si la souveraineté n'est pas antérieure au peuple, du « moins ces deux idées sont collatérales, puisqu'il faut un « souverain pour faire un peuple. Il est aussi impossible « de se figurer une société humaine, un peuple sans sou- « verain qu'une ruche et un essaim sans reine, car l'essaim « en vertu des lois éternelles de la nature, existe de cette « manière. ou n'existe pas. La société et la souveraineté « naquirent donc ensemble, il est impossible de séparer « ces deux idées.

« Vous représentez-vous l'homme isolé, alors il ne s'agit « ni de lois, ni de gouvernement puisqu'il n'est point tout « à fait homme et qu'il n'y a point encore de société. « Mettez-vous l'homme en contact avec ses semblables, dès « ce moment vous supposez le souverain. Le premier homme « fut roi de ses enfants ; chaque famille isolée fut gouver- « née de la même manière. Mais dès que les familles se « touchèrent, il leur fallut un souverain, et ce souverain « en fit un *peuple* en leur donnant des lois puisqu'il n'y a « de société que par le souverain... Il y a eu un *peuple*, une « civilisation quelconque et un souverain aussitôt que les « hommes se sont touchés. Le mot de peuple est un terme « relatif qui n'a point de sens, séparé de l'idée de sou- « veraineté, car l'idée de *peuple* réveille celle d'une agréga- « tion autour d'un centre commun, et sans la souveraineté « il ne peut y avoir d'ensemble, ni d'unité politique » (1).

Ces vérités ne sont pas seulement des vérités de raisonnement, mais aussi des réalités vérifiées par l'expérience, toutes les constitutions des sociétés connues. c'est-à-dire

1. De Maistre, *Etude sur la souveraineté*, I, 3.

toutes les expressions des souverainetés en témoignent. Ces constitutions en effet ont toujours été données au peuple par une autorité supérieure ; jamais il ne se les est « données à lui-même. Toutes les constitutions libres con- « nues dans l'univers se sont formées de deux manières : « tantôt elles ont pour ainsi dire germé d'une manière « insensible par la réunion d'une faute de ces circonstan- « ces que nous nommons fortuites ; et quelquefois elles « ont un auteur unique qui paraît comme un phénomène « et se fait obéir » (1).

Ainsi nous partons de ce fait certain, démontré par le raisonnement et vérifié par l'expérience des sociétés, que tout pouvoir établi, détient la souveraineté en fait par ce qu'il se l'est attribuée en fondant la société elle-même, et pour la fonder. Mais devons nous penser alors que ce pouvoir n'a pour se légitimer le fait que de s'être établi ? Ne serait-il donc fondé que sur la force dont il s'est servi pour créer sa société ? Non, car il faut pour imposer des lois une volonté supérieure qui ne puisse être discutée. Cette volonté supérieure qui préside aux destinées des sociétés comme à celles des individus, c'est la volonté divine qui intervient sans se révéler ni aux rois ni aux peuples, autrement que par les faits. Mais dans le cours des âges les actions des hommes sont toujours soumises à l'action de Dieu qui tourne toutes celles des individus en ses desseins.

L'exercice de la souveraineté sur la terre, comme nous pouvons le constater est donc une suite d'actions et de réactions qui se produisent entre le souverain et les sujets, actions et réactions qui semblent s'agiter librement. Mais derrière elles la volonté divine poursuit ses desseins, me-

1. *Considérations sur la France*, ch. VI.

nant le monde vers les fins qu'elle s'est proposée. Le souverain qui agit est inspiré intérieurement par la divinité.

L'essence de la souveraineté est donc d'ordre divin. Elle est d'ordre divin d'abord parce que Dieu est le créateur de toutes choses et que créant la société, il a forcément voulu créer la souveraineté qui lui est nécessaire.

« La souveraineté vient de Dieu puisqu'il est l'auteur « de tout, excepté du mal et qu'il est en particulier l'au- « teur de la société qui ne peut subsister sans la souverai- « neté... Dire que la souveraineté ne vient pas de Dieu « parce qu'il se sert des hommes pour l'établir, c'est dire « qu'il n'est pas le créateur de l'homme parce que nous « avons tous un père et une mère » (1). Et encore : « L'homme peut tout modifier dans la sphère de son acti- « vité, mais il ne crée rien : telle est sa loi au physique « comme au moral... Comment s'est-il imaginé qu'il avait « le pouvoir de faire une constitution ? » (2).

Elle est d'ordre divin parce que avant toutes lois écrites émanées de la souveraineté humaine, il existe des lois naturelles, non écrites, émanées de la souveraineté divine... Ces lois générales des sociétés que nous appelons constitutions ne se forment pas en un jour, par la volonté d'un législateur, mais au cours des âges par les manifestations de la pensée de Dieu.

« Une des grandes erreurs de ce siècle qui les professa « toutes fut de croire qu'une constitution politique pou- « vait être écrite et créée *a priori*, tandis que la raison et « l'expérience se réunissent pour établir qu'une constitu- « tion est une œuvre divine et que ce qu'il y a précisé- « ment de plus fondamental et de plus essentiellement

1. De Maistre, *Etude sur la souveraineté*, I, 1.
2. *Considérations sur la France*, ch. VI.

« constitutionnel dans les lois d'une nation, ne saurait être « écrit » (1).

« Il faut toujours que l'origine de la souveraineté se « montre hors de la sphère du pouvoir humain, de manière « que les hommes mêmes qui paraissent s'en mêler direc- « tement ne soient néanmoins que des circonstances. « Quant à la légitimité, si dans son principe elle a pu sem- « bler ambiguë, Dieu s'explique par son premier ministre « au département de ce monde : *Le Temps* » (2).

Elle est encore d'ordre divin parce que pour rendre obligatoires les lois qu'elle établit, il faut qu'elle soit au-dessus de tous, et parce qu'aucun homme n'a le droit par lui-même d'obliger autrui à lui obéir. Cette obligation ne peut résulter que de son caractère de représentant d'une volonté supérieure à tous les hommes.

« L'essence d'une loi fondamentale est que personne « n'ait le droit de l'abolir. Or, comment sera-t-elle au-des- « sus de *tous* si quelqu'un ne l'a faite ? L'accord du peuple « est impossible et quand il en serait autrement, un accord « n'est point une loi et n'oblige personne, à moins qu'il « n'y ait une autorité supérieure qui le garantisse. La loi « suppose nécessairement et manifestement une volonté « supérieure qui se fait obéir » (3).

Ainsi donc toute souveraineté est par le fait seul qu'elle existe frappée d'un caractère divin ; qu'elle soit exercée par un ou plusieurs ou par tous. Rien n'est plus faux que

1. De Maistre, *Essai sur le principe générateur des Constitutions politiques*, I.

2. *Id.*, XXVII.

3. *id.*, II. Comp. Chénon, Pour s'imposer, c'est-à-dire pour être obligatoire en conscience et légitimement coercitive, il faut que la souveraineté dérive d'un principe antérieur et supérieur à l'homme (Théorie catholique de la souveraineté nationale, *Revue canonique*, 1898).

d'attribuer la souveraineté de droit divin uniquement aux rois. Lorsque les peuples détiennent cette souveraineté, elle est aussi divine, parce qu'elle n'est point l'ouvrage de l'homme.

« Les adversaires de l'origine divine en veulent toujours « aux *rois* et ne parlent que des *rois*. Ils ne veulent pas « croire que l'autorité des rois vienne de Dieu ; mais il ne « s'agit point de *royauté* en particulier, il s'agit de *souve-* « *raineté* en général. Or, toute souveraineté vient de Dieu; « sous quelque forme qu'elle existe, elle n'est point l'ou- « vrage de l'homme. Pour s'exprimer exactement, il fau- « drait dire : les hommes en général sont gouvernés par des « rois. On voit cependant des nations où la souveraineté « appartient à plusieurs et ces gouvernements peuvent « s'appeler aristocratie ou démocratie suivant le *nombre* des « personnes qui forment le souverain » (1).

Ce n'est pas une délégation qui est faite au souverain par l'intermédiaire d'une autorité religieuse, mais c'est une prise de possession pour le souverain lui-même de son pouvoir, prise de possession ratifiée par la volonté divine et dont la légitimité est fondée sur la durée. Souvent l'autorité religieuse intervient, lorsque c'est un monarque qui gouverne, non pour déléguer elle-même le pouvoir divin, mais pour ajouter seulement un caractère sacré, ratifiant par la main du ministre de Dieu, sa volonté et ses actes.

Etant données ces prémisses, quel sera le rôle du souverain ? Il aura à dégager les lois nécessaires à son peuple des lois non écrites de la nature, à donner la constitution véritablement appropriée à la nation. Interprète de la volonté divine, il sera inspiré comme un inconscient, parce qu'il ne connaît pas les fins divines ; souverain des hommes

1. De Maistre, *Etude sur la souveraineté*, II, 2.

il aura conscience de leurs besoins et réglera leurs rapports au mieux de leurs intérêts.

C'est lui qui dégagera la constitution nécessaire, le gouvernement le meilleur pour la nation. Pour que son œuvre soit utile, pour qu'elle réponde aux besoins des sujets, il faut nécessairement qu'il tienne compte des deux conditions essentielles auxquelles sont soumises les œuvres humaines : l'espace et le temps.

Pour donner une constitution à un peuple, il ne faut pas le prendre comme une entité universelle et considérer les lois à lui donner, comme bonnes parce qu'elles doivent être bonnes pour tous les hommes en général. Il faut se rendre compte qu'il y a des hommes et non l'homme.

« La Constitution de 1795 tout comme ses aînées est faite « pour l'*homme*. Or il n'y a point d'*homme* dans le monde. « J'ai vu dans ma vie des Français, des Italiens, des « Russes, etc..., je sais même grâce à Montesquieu, qu'*on* « *peut être Persan*; mais quant à l'homme, je déclare ne « l'avoir rencontré de ma vie; s'il existe, c'est bien à mon « insu... Une constitution qui est faite pour toutes les « nations n'est faite pour aucune : c'est une pure abstrac- « tion, une œuvre scholastique faite pour exercer l'esprit « d'après une hypothèse idéale, et qu'il faut adresser à « l'homme dans les espaces imaginaires où il habite » (1). C'est la condition de l'espace. Une nation placée en un coin du monde a des nécessités de vivre particulières, qui résultent pour elles de son sol, de son climat, de ses voisinages. Vérité dont ne tiennent pas assez compte en France nos législateurs préoccupés d'une constitution idéale.

De même qu'une nation doit avoir une constitution appropriée aux nécessités que lui impose son sol, de même

1. De Maistre, *Considérations sur la France*, ch. VI.

cette constitution doit être modelée sur son développement historique. C'est pourquoi cette constitution ne peut pas être fixe. Elle est au contraire essentiellement variable, faite de lois diverses à mesure que les besoins des générations humaines se modifient. C'est pourquoi il y a impossibilité réelle de faire des constitutions écrites lesquelles fixes, immuables ne peuvent suivre le développement historique d'un peuple. Au contraire il y a lieu de laisser naître pour ainsi dire spontanément les lois appropriées à chaque instant de la vie d'une nation. Et le souverain qui les fait connaître, ne les crée pas plus que ne les créerait le peuple lui-même. Mais éclairé naturellement parce qu'il est le premier à sentir des besoins nouveaux dans son propre intérêt, identifié avec l'intérêt de la nation, il sent la loi nécessaire plutôt qu'il ne la prévoit, et c'est dans cette sensation que se retrouve la volonté divine, qui l'inspire.

« Observez toutes les constitutions de l'univers ancien-
« nes et modernes vous verrez que l'expérience des âges a
« pu dicter de temps à autre quelques institutions desti-
« nées à perfectionner les gouvernements d'après leurs
« bases primitives, ou à prévenir quelques abus capables
« de les altérer : institutions dont il est possible d'assigner
« la date et les auteurs ; mais vous remarquerez que les
« véritables racines du gouvernement ont toujours existé
« et qu'il est impossible d'en montrer l'origine, par la
« raison toute simple qu'elles sont aussi anciennes que les
« nations, et que n'étant point le résultat d'un accord, il ne
« peut rester de trace d'une convention qui n'existe jamais.
« Toute institution importante et réellement constitution-
« nelle n'établit jamais rien de nouveau ; elle ne fait que
« déclarer et défendre des droits antérieurs ; voilà pour-
« quoi on ne connaît jamais les constitutions d'un pays
« d'après les lois naturelles écrites, parce que ces lois ne

« sont faites à différentes époques que pour déclarer des « droits oubliés ou contestés, et qu'il y a toujours une « foule de choses qui ne s'écrivent point » (1)-(2).

Ainsi de Maistre partant des quatre propositions suivantes :

1° Les racines des constitutions politiques existent avant toute loi écrite ;

2° Une loi constitutionnelle n'est et ne peut être que le développement ou la sanction d'un droit préexistant et non écrit ;

3° Ce qu'il y a de plus essentiel, de plus intrinsèquement constitutionnel et de véritablement fondamental n'est jamais écrit et même ne saurait l'être sans exposer l'Etat ;

4° La faiblesse et la fragilité d'une constitution sont précisément en raison directe de la multiplicité des articles constitutionnels écrits (3), établissant ensuite que toute constitution doit se modeler sur les conditions d'espace et de temps arrive à formuler le but de toute souveraineté de la manière suivante :

« Qu'est-ce qu'une constitution ? N'est-ce pas la solution « du problème suivant :

« Etant données la population, les mœurs, la religion, « la situation géographique, les relations politiques, les « richesses, les bonnes et mauvaises qualités d'une certaine « nation, trouver les lois qui lui conviennent » (4).

Quel sera le souverain qui donnera la meilleure solution du problème ? Quel sera en d'autres termes le meilleur gou-

1. *Etude sur la souveraineté*, I, 7.

2. En note « je crois par exemple que l'homme le plus érudit serait extrêmement embarrassé d'assigner les bornes précises de la puissance du Sénat romain ».

3. *Essai sur le principe générateur des Constitutions*, *Prop.* IX.

4. De Maistre, *Considérations sur la France*, ch. VI.

vernement. Ou bien, par qui vaut-il mieux que la souveraineté soit exercée ? Ici, il y a lieu d'examiner les trois modes d'exercice de la souveraineté : la démocratie, l'aristocratie et la monarchie.

Pourquoi repousser le gouvernement démocratique ? Tout d'abord, parce qu'il est impossible de conserver la souveraineté, droit de commander, chez les mêmes individus qui sont les sujets et ont le devoir d'obéir ; c'est illogique. « Le « peuple est souverain, dit-on, et de qui ? De lui-même ap- « paremment. Le peuple est donc sujet. Il y a sûrement ici « quelque équivoque, s'il n'y a pas erreur, car le peuple qui « commande n'est pas le peuple qui obéit » (1). Dès son principe par conséquent la démocratie est incompréhensible. Au sens strict, c'est une association d'hommes sans souveraineté. Pratiquement elle est aussi inconcevable. Et ici s'appuyant sur le problème auquel Rousseau s'est heurté et qui nous l'avons vu n'a jamais pu être résolu d'une façon satisfaisante, de Maistre indique que la délégation de la souveraineté, c'est-à-dire son aliénation, tout au moins temporaire, par le système représentatif revient à exclure en fait toute souveraineté du peuple. Prenant comme exemple les constitutions républicaines de la France révolutionnaire, il écrit : « Il faudrait prouver que la représentation *perfectionnée* est non seulement possible et bonne, mais encore que le peuple par ce moyen peut retenir sa *souveraineté* et former dans sa totalité une république.. Le système représentatif exclut directement l'exercice de la souveraineté, surtout dans le système français où les droits du peuple se bornent à nommer ceux qui nomment : où non seulement il ne peut donner de mandats spéciaux à ses représentants, mais où la loi prend soin de briser toute

1. De Maistre, *Et. sur la souveraineté*, I, 1.

relation entre eux et leurs provinces respectives, en les avertissant qu'ils ne sont point envoyés par ceux qui les ont envoyés, mais par la nation, grand mot commode parce qu'on en fait ce qu'on veut » (1).

Pratiquement encore, cette souveraineté du peuple déléguée à une assemblée ne peut avoir de bons résultats parce que jamais elle ne pourra fonder une institution durable.

C'est une vérité d'expérience qu'une constitution n'a jamais pu être faite par une Assemblée. « Une des grandes « erreurs de ce siècle est de croire que la constitution po- « litique des peuples est une œuvre purement humaine ; « qu'on peut faire une constitution comme un horloger fait « une montre. Rien n'est plus faux et ce qui l'est encore « plus c'est que ce grand œuvre puisse être exécuté par « une assemblée d'hommes. Ce qu'il y a de sûr, c'est que la « constitution civile des peuples n'est jamais le résultat « d'une délibération. Presque tous les grands législateurs « ont été rois et les nations même nées pour la république « ont été constituées par des rois... » (2). Et encore « ...Il « est une vérité aussi certaine dans son genre qu'une pro- « position de mathématiques, c'est que nulle grande insti- « tution ne résulte d'une délibération, et que les ouvrages « humains sont fragiles en proportion du nombre d'hom- « mes qui s'en mêlent et de l'appareil de science et de rai- « sonnement qu'on y emploie *a priori* » (3).

La souveraineté ne peut donc résider dans le peuple ni être exercée par lui directement ou indirectement.

Est-ce à dire qu'il n'a aucune part dans la souveraineté ? Non, car il faut pour l'exercice de celle-ci le consentement du peuple ; c'est là tout son pouvoir, pouvoir de simple

1. *Id.*, *Considérations sur la France*, ch. I,
2. De Maistre, *Et. sur la souveraineté*, I, 7.
3. *Id.*, *Considérations sur la France*, ch. VIII.

ratification. Il est bien vrai dans un sens inférieur et grossier que la souveraineté est fondée sur le consentement humain, car si un peuple quelconque s'accordait tout à coup pour ne pas obéir, la souveraineté disparaîtrait et il est impossible d'imaginer l'établissement d'une souveraineté sans imaginer un peuple qui consente à obéir. Mais toujours dans ce cas la révolution qu'il fait n'est qu'un moyen d'exécuter les desseins de Dieu. Il agit comme un instrument passif. Mais après le bouleversement la souveraineté réapparaît dans la personne d'un souverain qui s'impose. « Dieu s'étant réservé la formation des souverai-
« netés nous en avertit en ne confiant jamais à la multitude
« le choix de ses maîtres. Il ne l'emploie dans les grands
« moments qui décident le sort des empires comme un
« instrument passif. Jamais elle n'obtient ce qu'elle veut :
« toujours elle accepte, jamais elle ne choisit » (1).

Si le gouvernement démocratique est impossible à concevoir dans son principe et à réaliser dans la pratique, les seuls modes de gouvernement qui subsistent sont l'aristocratie et la monarchie, c'est-à-dire, pour de Maistre, exactement la même chose dans le principe. Le gouvernement aristocratique est une monarchie dont le trône est vacant. *La souveraineté y est en régence.* La monarchie est une aristocratie *centralisée.* La monarchie aristocratique est le meilleur gouvernement, parce que dans l'aristocratie elle ne peut être arbitraire et que l'aristocratie, soumise elle-même, n'est pas offensante. D'autre part, l'autorité qui commande est plus haute et plus grande et par conséquent plus respectée : « Dans le gouvernement de plusieurs, la
« souveraineté n'est point une *unité* et quoique les fractions

1. De Maistre, *Considérations sur la France*, ch. VIII.
2. De Maistre, *Etude sur la souveraineté*, II, 2.

« qui la composent représentent théoriquement l'*unité*, il « s'en faut de beaucoup qu'elles fassent la même impression « sur l'esprit. L'imagination humaine ne saisit point cet « ensemble qui n'est qu'un être métaphysique, elle se plaît « au contraire à détailler chaque unité de la fraction géné- « rale, et le souverain respecte moins la souveraineté dont « les éléments pris à part ne sont pas assez au-dessus de « lui » (1).

Quelle que soit la souveraineté, qu'elle réside dans un monarque ou dans une aristocratie, que ce soit encore le peuple qui prétende la détenir et se gouverner lui-même, cette souveraineté est une, inviolable et absolue. Elle est illimitée, elle est inaliénable. Toujours le souverain sera despotique. Comment l'entendre?

C'est que pratiquement il y aura toujours un pouvoir absolu qui pourra faire le mal, qui sera par conséquent *despotique* et contre lequel il n'y aura d'autre moyen de lutter que l'insurrection. Ceci est évident, si le pouvoir réside en une seule main. Ce pouvoir là sera absolu. Mais la division des pouvoirs ne sera pas un empêchement à cet absolutisme : « Partout où les pouvoirs sont divisés, les « combats de ces différents pouvoirs peuvent être considé- « rés comme les délibérations d'un souverain unique, dont « la raison balance le *pour* et le *contre*. Mais dès que le « parti est pris, l'effet est le même de part et d'autre et la « volonté du souverain quelconque est toujours invinci- « ble » (1). Qu'entendre par cet absolutisme, comment concevoir cette souveraineté sans limites et n'y a-t-il aucun recours contre elle?

« Quand je dis, explique de Maistre, que nulle souverai- « neté n'est limitée, j'entends dans son exercice légitime,

1. De Maistre, *Et. sur la souveraineté*, II, 1.

« et c'est ce qu'il faut très soigneusement remarquer. Car « on peut dire également, sous deux points de vue diffé- « rents, que toute souveraineté est limitée et que nulle « souveraineté n'est limitée. Elle est limitée en ce que nulle « souveraineté ne peut tout ; elle ne l'est pas en ce que, « dans son cercle de légitimité, tracé par les lois fonda- « mentales de chaque pays, elle est toujours et partout « absolue, sans que personne ait le droit de lui dire qu'elle « est injuste ou trompée. La légitimité ne consiste donc « pas à se conduire de telle ou telle manière dans son « cercle, mais à n'en pas sortir » (1).

C'est là, suivant de Maistre, le plus grand problème. Ce sont les « excès de cette énorme prérogative » qui ont amené les Européens à chercher des limites dans la *liberté*, c'est-à-dire vers cet état « où le gouvernement est aussi peu gouvernant, et le gouverné aussi peu gouverné que possible. » Comment peut-on restreindre le pouvoir souverain sans le détruire ?

De Maistre écarte d'abord le remède d'une constitution. Le corps ou l'individu qui aurait la force de faire exécuter les lois fondamentales établies pour limiter le pouvoir souverain serait souverain lui-même, de sorte que par l'acte d'établissement même des limites, il détrônerait le souverain. Et cependant il faut que ce pouvoir de résistance, que de Maistre reconnaît comme absolument nécessaire, soit attribué à un corps ou à un individu, autrement il ne peut être exercé « que par la révolte, remède terrible pire que tous les maux ».

Mais à supposer même que le détenteur du droit de résistance puisse exister, il y a une autre question qui se pose : quand et comment il est permis de résister ? « Le problème

1. De Maistre, *Du Pape*, II, 3.

« est tout pratique et posé de cette manière, il fait trembler.
« Mais si le droit de résister se changeait en droit d'empê-
« cher, et qu'au lieu de résider dans le sujet il appartint à
« une puissance d'un autre ordre, l'inconvénient ne serait
« plus le même parce que cette hypothèse admet la résis-
« tance sans révolution et sans aucune violation de la sou-
« veraineté. De plus ce droit d'opposition reposant sur
« une tête commune et unique, il pourrait être soumis à
« des règles, et exercé avec toute la prudence et avec toutes
« les nuances imaginables, au lieu que dans la résistance
« intérieure, il ne peut être exercé que par les sujets, par
« la foule, par le peuple en un mot, et par conséquent par
« la voie seule de l'insurrection » (1).

Nous touchons ici à la conclusion finale de la théorie. Le dogme catholique refuse aux sujets toute espèce de révolte sans distinction. Le protestantisme partant de la souveraineté du peuple, dogme qu'il a transporté de la religion dans la politique, ne voit dans le système de la non résistance que le dernier avilissement de l'homme et légitime l'insurrection. Que faire?

Il existe une autorité supérieure aux rois comme aux peuples, indépendante de tout intérêt temporel, incarnation suprême sur terre de l'autorité divine, justifiée par la croyance en Dieu, et par la longue possession de son pouvoir spirituel, autorité fondée sur les croyances actuelles et sur tout un passé historique : c'est le pape. Pourquoi ne serait-ce pas lui qui délierait les sujets de leur obéissance et autoriserait au nom de Dieu la résistance ? Nulle atteinte par l'intervention du pape au principe de la souveraineté, mais atteinte seulement au souverain, et à l'exercice illimité de son pouvoir.

1. *Du Pape*, II, 4.

« Le souverain pontife en déliant les sujets du serment de « fidélité ne ferait rien contre le droit divin. Il professerait « seulement que la souveraineté est une autorité divine et « sacrée, qui ne peut être contrôlée que par une autorité « divine aussi, mais d'un ordre supérieur, et spécialement « revêtue de ce pouvoir en certain cas extraordinaire » (1). Et ici J. de Maistre s'élève contre ceux qui ont voulu représenter les papes comme cherchant à imposer aux rois une puissance temporelle supérieure. Toujours, selon lui, ils se sont bornés à leur pouvoir spirituel et ne sont intervenus dans les affaires politiques qu'en vertu de ce pouvoir. « Il « n'est pas vrai, écrit-il, que les papes aient jamais prétendu « à la *toute puissance temporelle*... Ils n'ont jamais prétendu « *que le droit de juger les princes qui leur étaient soumis dans* « *l'ordre spirituel*, lorsque ces princes s'étaient rendus cou- « pables de certains crimes. Ceci est bien différent, et non « seulement ce droit, s'il existe, ne saurait s'appeler *toute-* « *puissance temporelle*, mais il s'appellerait beaucoup plus « exactement, *toute-puissance spirituelle*, puisque les papes « ne se sont jamais rien attribué qu'en vertu de la puissance « spirituelle » (2).

On voit par cette conclusion que J. de Maistre s'élève fortement contre toute conception de souveraineté temporelle du pape et que rien n'est plus faux que d'avoir voulu le considérer parfois comme le théoricien d'une théocratie. Il reconnaît que cette haute autorité religieuse peut intervenir parfois dans les affaires humaines, comme interprète de la divinité, non pour gouverner, non pour exercer la souveraineté, mais pour limiter les abus de la souveraineté temporelle.

La doctrine de J. de Maistre n'est donc pas celle que l'on

1. *Du Pape*, II, 3.
2. De Maistre, *Du Pape*, II, 5.

a l'habitude de considérer comme fondée sur le droit divin et le pouvoir religieux. Nous avons vu que si, selon lui, toute souveraineté est d'essence divine, le caractère divin est pour ainsi dire sous-jacent dans la souveraineté. Chaque société a le souverain qui lui convient, qui suit son développement historique sans aucune communion directe avec Dieu. Ce souverain varie comme la société qu'il gouverne, dans une action et une réaction perpétuelle de l'un sur l'autre. Il est légitime tant qu'il subsiste parce qu'il remplit les fins de la société. Il n'existe donc pas de meilleure souveraineté en soi. La meilleure est celle qui est le mieux appropriée au développement historique de son peuple. Toutefois l'histoire et l'expérience apprennent que seules les souverainetés monarchiques réalisent parfaitement l'accord entre les principes et leur application et que seule une autorité religieuse supérieure peut servir de limite au pouvoir souverain.

Appuyée d'un côté sur le droit historique, de l'autre sur l'idée de Dieu, cette théorie ne rejette absolument que la souveraineté du peuple.

III. — Lamennais

Avec la Restauration se développa en France une renaissance des sentiments religieux. Ce mouvement de réaction très nette fut encore accentué, amplifié par le fait que la société dirigeante revenait d'exil avec les croyances qui lui avaient servi de consolations et d'espérances pendant des années, et aussi parce qu'il se trouva des écrivains et des orateurs catholiques de premier ordre pour développer leurs pensées. La thèse catholique sur le gouvernement des sociétés fut ainsi rénovée. Par son caractère d'*ordre*, ennemi de toute tendance d'anarchisme et de désorganisa-

tion, elle devait plaire à ceux qui cherchaient à faire revivre le passé de l'ancienne France. Par son dogme d'autorité absolue, par son affirmation d'une vérité révélée, enfin par ses références à l'autorité pontificale de Rome, elle devait éveiller les défiances et susciter les colères des libéraux, des incrédules et des gallicans : c'est ce qui se produisit. Aussi, bien que ayant eu une importance limitée au point de vue des faits politiques, il est nécessaire de connaître cette théorie pour le développement des idées. Elle se trouve exprimée de la façon la plus complète chez Lamennais.

Lamennais avait déjà fait paraître, en 1808, un ouvrage intitulé : *Réflexions sur l'état de l'Eglise en France pendant le* XVIIIe *siècle et sur sa situation actuelle*, dans lequel il exposait la théorie de la souveraineté du pape de Rome. Ce livre, violemment ultramontain, paraît-il, fut supprimé sur l'ordre de Napoléon Ier.

En 1818, l'auteur pouvait reprendre plus librement ses opinions, et son premier volume de l'*Essai sur l'Indifférence en matière de religion*, lui acquit immédiatement la célébrité.

Lamennais était à ce moment très monarchiste et très catholique et si plus tard il combattit farouchement ses premières théories, il n'en reste pas moins que son livre a eu une influence considérable sur les idées de son temps.

De même que Joseph de Maistre, son contemporain, dont l'influence fut également considérable sous la Restauration, Lamennais prétend qu'il n'existe de sociétés que celles qui se sont créées naturellement et avec le temps. Il suffit d'étudier l'histoire pour se rendre compte de cette vérité d'expérience.

Jamais en effet on ne trouvera d'exemple d'une société fondée d'après une pure conception du cerveau humain.

« Une des plus dangereuses folies de notre siècle, dit-il, « est de s'imaginer que l'on constitue un Etat, ou qu'on « forme une société du jour au lendemain, comme on élève « une manufacture. On ne fait point les sociétés : la nature « et le temps les font de concert, et voilà pourquoi il est « si difficile qu'elles renaissent lorsque l'homme les a dé- « truites, la même action qui a détruit s'opposant à l'action « réparatrice du temps et de la nature (1) ».

C'est parce que, elles existent naturellement et sont soumises comme tout ce qui est humain aux deux conditions de l'espace et du temps, qu'elles sont différentes et variées à l'infini.

Les unes sont « stables, heureuses, paisibles, les autres le contraire ».

Mais n'y aurait-il pas une loi générale à dégager de l'observation des faits. Ne pourrait-on pas rechercher quelles sont les maximes communes à toutes les sociétés heureuses et paisibles ? Certes l'observation des faits dans le temps doit déterminer une conclusion générale. En examinant les sociétés historiquement (2), Lamennais remarque que toutes celles qui ont eu une prospérité et une durée ont été basées sur des principes religieux. Il examine les théories des philosophes qui ont voulu introduire la religion non seulement dans la société, mais en faire la base de l'Etat ; Xénophon, Platon, l'école de Socrate, et dans les temps modernes Hume et même Rousseau. Pourquoi toutes ces sociétés, tous ces philosophes ont-ils eu recours à la puissance de la religion sur l'esprit humain ? C'était pour asseoir le principe d'autorité. Pour imposer des lois à l'homme, il faut les baser sur quelque force, sur un pouvoir

1. Lamennais, *Essai sur l'indifférence*, tome I, ch. 10.
2. *Id.*, tome I, ch. 11.

extérieur et supérieur à l'homme. Il faut que le droit de commander appartienne à une autorité incontestée : on peut toujours critiquer un pouvoir humain, on peut discuter de l'existence de Dieu, mais si on admet son existence, on ne peut critiquer ses actes.

La souveraineté de Dieu est la seule puissance légale et obligatoire pour l'homme.

Ce qui est remarquable dans cette théorie, ainsi du reste que chez Joseph de Maistre, c'est que loin de fonder la souveraineté de droit divin sur des raisons métaphysiques, Lamennais recherche les raisons historiques. C'est la constatation des faits qui lui sert d'appui. C'est l'étude des sociétés antérieures, toutes religieuses, qui le conduit à conclure que la seule vérité pour établir une autorité sociale est de faire reposer celle-ci sur l'autorité divine. Accord singulier de la science et de la religion dans un grand nombre d'esprits contemporains qui concilient la souplesse des règles religieuses avec la rigueur des lois scientifiques.

Hors de cette conception, on ne peut légitimer une autorité quelconque. Si, comme les philosophes du XVIIIe siècle, on part du principe que chaque homme est maître absolu ou souverain de lui-même, on est forcé d'admettre qu'il ne doit rien à personne et que personne ne lui doit rien.

Cela posé, il faut donner pour base au pouvoir ou la force, ou un pacte libre. La force : aucun droit, aucun devoir ne peut en résulter, elle diffère ainsi de l'autorité. « Du droit d'ordonner résulte le devoir d'obéir. De la puis-« sance de contraindre résulte la nécessité de céder. Il y a « l'infini entre ces deux notions » (1).

Le pacte social : outre que c'est une « doctrine absurde,

1. Lamennais, *Essai sur l'ind.*, tome I, ch. 10.

funeste, dégradante » on n'a jamais vu ce contrat. Et puis il aboutit également à la souveraineté de la force : car dans la doctrine de Rousseau, le théoricien du *Contrat social*, chacun ne pouvant exercer le pouvoir dont il a la propriété est obligé de le céder, pour l'exercer par autrui. Outre « qu'on ne peut pas plus vouloir par la volonté d'un autre « que penser par son esprit et agir par ses organes... céder « le pouvoir, ce n'est pas céder sa volonté ou cesser d'être « soi, mais uniquement mettre sa force à la disposition « d'autrui. Le dépositaire du pouvoir n'est donc que le « dépositaire de la force, et toutes les volontés conservent « leur indépendance originaire, au lieu du droit d'ordon- « ner qui s'exerce sur les volontés mêmes, il n'y a que la « puissance de contraindre que le peuple, s'il est le plus « fort, peut lui retirer quand il voudra » (1). En effet en « refusant de remonter jusqu'au suprême législateur et en « s'arrêtant à l'homme, la philosophie ne saurait trouver « la raison des devoirs dans des vérités égales et indépen- « dantes » (2). C'est du reste pour cela que sous la Révolution on vit placer le droit de révolte au nombre des lois fondamentales de l'Etat et consacrer l'insurrection comme le plus saint des devoirs.

La théorie du pacte social n'est pas seulement immorale en ce qu'elle aboutit à la souveraineté de la force, mais encore en ce qu'elle suppose comme base sociale l'intérêt particulier. La volonté des individus ne se déterminant en effet qu'en vue d'un motif, on a pris l'intérêt particulier de l'homme social qui a intérêt à être en société. Ainsi « dès « que la raison se charge de gouverner seule le monde,

1. *Id.*, tome I. ch. 10.
2. Lamennais. *Essai sur l'indifférence*, I, ch. 10.

« l'intérêt particulier, source éternelle de haine, devient « le seul lien social » (1).

Pour toutes ces raisons Lamennais rejette « le principe « désastreux que tout pouvoir vient du peuple » et qui « conduit infailliblement les peuples ou à la privation de « gouvernement ou à un gouvernement oppressif ». Au contraire « la société subsiste malgré les désordres quel- « quefois très graves, tant que la loi de toute société de- « meure intacte. Cette loi est la loi du pouvoir, loi sacrée, « loi divine, et que l'homme est si loin d'avoir inventée « qu'il ne peut même la comprendre si la religion ne le lui « explique » (2). En d'autres termes l'homme ne peut connaître la loi sociale que par la vérité révélée, d'où la nécessité d'une religion sociale qu'explique cette loi. Il faut remarquer que cette doctrine dans son principe est bien celle de l'Etat français sous la Restauration.

La religion catholique a été reconnue religion d'Etat par la Charte. Elle a donné au roi la consécration divine dans la cathédrale de Reims. Elle peut prétendre au rôle de conseil auprès du souverain, d'intermédiaire entre lui et Dieu pour éclairer sa conscience. Si, ainsi que nous le verrons, la doctrine de Lamennais en aboutissant au dogme de la souveraineté pontificale froisse le roi de France dans sa dignité héréditaire et sa ferme volonté de résister aux empiétements de la Cour de Rome, il n'en est pas moins vrai qu'elle rétablit le dogme du droit divin au profit de la monarchie.

Fidèle toujours à la méthode de constatation des faits historiques et s'appuyant sur les vérités d'expérience sociale, Lamennais prétend confirmer par l'étude des sociétés

1. *Id.*, p. 375.
2. *Id.*, p. 364.

les vérités que la religion dévoile. Ce qui résulte de cette étude, c'est que « toute société tend à la perfection parce « que toute société tend au bonheur ; et le bonheur pour la « société comme pour l'homme n'est que la *tranquillité de « l'ordre* ».

C'est là le principe fondamental de la théorie : une société ne peut être heureuse que si un principe d'ordre est à la base. Cette conception du monde organisé d'après un ordre voulu par le créateur, n'est pas personnelle à Lamennais. On la retrouve chez Bonald et chez de Maistre (1).

Qu'est-ce que cet ordre ? C'est « selon sa notion la plus « étendue l'ensemble des rapports qui dérivent de la nature « des êtres ; et ces rapports sont des vérités puisqu'elles « existent indépendamment des pensées de l'esprit qui les « considère. Toute vérité découle de Dieu parce qu'il *est « celui qui est*, c'est-à-dire l'Etre par excellence, sans res- « triction et sans bornes, ou la vérité infinie ; et quand il « s'est résolu à produire, la création tout entière n'a été « qu'une magnifique manifestation d'une partie des vérités « que renferme l'Etre divin. Ces vérités étant liées entre « elles par des rapports nécessaires dans la pensée de « Dieu, sa volonté en les réalisant au dehors a par le « même acte réalisé ces rapports immuables qui consti- « tuent l'ordre » (2).

Ceci est une explication métaphysique de la nécessité de l'ordre dans les sociétés, appuyée sur une conception reli-

1. Bonald, Le divorce considéré au XIXe siècle, discours préliminaire : La religion met l'ordre dans la société parce que seule, elle donne la raison du pouvoir et des devoirs ; Maistre, cf. plus haut pages 92 et 93.

2. Lamennais, *op. cit.*, p. 443. De même : toute véritable législation émane de Dieu, principe éternel de l'ordre et pouvoir général de la société des êtres intelligents.

gieuse. Elle pourrait à la rigueur se suffire à elle-même puisque Lamennais a commencé par écarter les autres conceptions fondées sur un principe pris en dehors de l'idée de Dieu. Mais cette explication se vérifie également par le simple raisonnement.

L'ordre social suppose en effet certaines conditions absolument nécessaires à l'existence des sociétés. Il n'est que le résultat de ces conditions réalisées : l'unité sociale, la hiérarchie sociale, le sacrifice volontaire des intérêts de chacun au profit de la société.

Point de société sans unité sociale, car « la société même « dans sa notion la plus générale n'est que l'union des « êtres semblables ». A chaque degré que vous vous placiez dans la société, vous êtes obligé de constater cette union : union des individus pour former la famille, union des familles pour former une société particulière, union des sociétés particulières dans la société du genre humain. « Or... l'unité est l'essence de l'ordre, car l'objet de l'ordre « est d'unir... Pour qu'il y ait unité sociale, il faut que « chaque partie soit ordonnée par rapport au tout, chaque « individu par rapport à la famille, chaque famille par « rapport à la société particulière dont elle est membre ; « chaque société particulière par rapport à la société du « genre humain ; et le genre humain lui-même par rapport « à la société générale des intelligences dont Dieu est le « suprême monarque » (1).

Point de société sans hiérarchie sociale, sans pouvoir et sans sujet, sans le droit de commander et le devoir d'obéir.

Donc point d'ordre social sans hiérarchie sociale. Et ici l'existence même de la société avec sa hiérarchie obligatoire et son ordre nécessaire aboutit fatalement à la né-

1. Lamennais, *op, cit.*, I, 359.

cessité du pouvoir divin : « Entre des êtres égaux il n'existe « naturellement ni devoirs, ni droits, ni sujets, ni pou- « voir, ni par conséquent d'ordre possible, et jamais on ne « constituera la société seulement avec des hommes ; il « faut d'abord que l'homme soit en société avec Dieu pour « pouvoir entrer en société avec ses semblables » (1).

Point de société et par conséquent « point d'ordre social « sans le sacrifice des intérêts de chacun à l'intérêt de tous. « Or ce sacrifice est sans raison, c'est-à-dire absurde à de- « mander et impossible à obtenir, quand c'est l'homme qui « le demande à l'homme, parce qu'il ne peut rien offrir en « compensation et que ce sacrifice, qui n'est autre chose « que la vertu, serait évidemment la plus inconcevable « folie, s'il n'existait une société plus excellente et plus « durable où il recevra sa récompense » (2).

Voici donc dégagées les deux idées maîtresses qui sont nécessaires à l'existence d'une société parfaite, humainement parlant : un ordre social — cet ordre social expression sur la terre de la souveraineté divine — deux idées intimement liées, se supposant réciproquement, se servant d'appui l'une à l'autre. La première, condition essentielle de l'existence de toute société, pouvant seule assurer le bonheur des individus en établissant entre eux l'harmonie indispensable dans leurs rapports, ne peut cependant se fonder sur aucun autre principe que sur l'existence d'un monarque universel, sur une intelligence suprême, grand organisateur du monde, et apparaissant ainsi comme la preuve *a posteriori* de l'existence de cette intelligence.

La seconde existant indépendamment de toute preuve, mais se manifestant précisément par la nécessité de son

1. Lamennais, *op. cit.*, I, 359.
2. *Ibid.*

intervention. Dans l'ordre social, pour régler les rapports de dépendance des êtres sociaux, rapports par lesquels seuls l'harmonie s'établira entre ces êtres. « Le pouvoir ou la volonté de l'intelligence suprême est donc le moyen général de l'ordre » (1).

D'où la conséquence nécessaire que la seule puissance ayant qualité pour déterminer ces rapports, pour établir des lois générales, pour faire régner l'ordre social, c'est le pouvoir divin. Car si la hiérarchie sociale est nécessaire pour établir des lois, s'il y a forcément un pouvoir qui commande et des individus qui obéissent, le seul pouvoir légitime est celui de Dieu. Seul en effet il a qualité pour commander, parce que seul il se trouve au-dessus des hommes et dans une situation tellement haute, dans un esprit tellement éloigné de celui de la foule des humains, que ses commandements, ses décisions, que ses lois ne peuvent être que justes, et déterminer l'obéissance. Cette obéissance qui est parfaitement concevable d'un homme vis-à-vis de Dieu, ne pourrait être qu'ignominieuse vis-à-vis d'un autre homme. « Qu'est-ce que le pouvoir sinon le droit de com-
« mander, lequel emporte le devoir d'obéir ! Mais qui com-
« mande est au-dessus de qui obéit et tellement au-dessus
« qu'on n'imagine point de supériorité plus grande, car
« elle n'implique pas une simple différence de nature...

« Qu'est-ce donc quand l'homme s'arroge l'empire sur
« l'homme, son égal en droit, et souvent son supérieur en
« raison, en lumière, en vertu? Est-il une prétention plus
« inique, plus insolente, une servitude plus ignomi-
« nieuse » (2) ? Et ici Lamennais revenant à l'Ecriture Sainte eprend la théorie des canonistes du moyen âge. Avant que

1. Lamennais, I, 443.
2. Lamennais, I, 453.

Jésus-Christ vienne au monde, partout l'homme était esclave de l'homme. Ce fut la *bonne nouvelle du salut*, ce fut la révélation de la plus haute vérité que la parole du Christ. *Tout pouvoir vient de Dieu* (1). « S'identifiant dès lors avec « l'autorité de Dieu même, le pouvoir, établi sur une base « inébranlable, inspira le respect et l'amour. L'homme put « obéir sans cesser d'être libre, ou plutôt il fut libre parce « qu'il obéit... De cette sublimité du pouvoir unique fon- « dement de l'obligation morale, on voit sortir avec tous « les devoirs l'ordre conservateur de la société » (2).

Quelle conséquence tirer des idées ainsi dégagées. C'est que les lois faites par le pouvoir qui s'identifie avec l'autorité de Dieu même sont obligatoires et bienfaisantes. On leur obéit et on les aime. On leur obéit parce que « desti- « nées à régler les actions, il est de l'essence des lois d'être « obligatoires .. la notion de loi se lie donc intimement à « la notion de l'autorité » (3). On leur obéit encore parce qu'elles représentent sur terre la volonté divine, c'est-à-dire non pas quelque chose susceptible de discussions, quelque expression d'une volonté variable et soumise à tous les mouvements du cœur humain, mais au contraire une volonté intangible, juste toujours, dégagée de toute passion comme de tout intérêt. On leur obéit enfin parce que serait insensé celui qui songerait seulement à résister à Dieu. « La loi n'est plus l'expression de la volonté du « plus fort ; elle n'a plus pour objet de protéger des inté- « rêts particuliers, mais d'établir la justice, le suprême « intérêt de tous, et la justice n'étant que l'ordre voulu de « Dieu, la loi sous l'empire du christianisme est l'expres-

1. *Qui resistit potestati Dei ordinationi resistit, Ep. ad Rom...*, XIII, 2.
2. Lamennais, I, 452.
3. Lamennais, I, 390.

« sion de la volonté du pouvoir et dès lors on doit s'y sou-
« mettre comme à la volonté de Dieu même : *Car ce qui*
« *résiste au pouvoir résiste à Dieu* » (1)-(2).

Cependant le caractère de ces lois n'est pas d'imposer une obéissance passive, mais d'inspirer l'amour des sujets. « Le chrétien n'obéit pas seulement au pouvoir, il l'aime « parce qu'il vient de Dieu et le représente dans la société « et cet amour qui remonte des sujets au pouvoir, redes- « cend en quelque sorte sous la forme de tous les bienfaits « du pouvoir jusqu'aux sujets et devient la plus sûre « garantie de la stabilité des gouvernements et de la félicité « des peuples » (3).

Mais comment les hommes vont-ils avoir connaissance des lois ? Nulle société humaine ne peut exister qu'en vertu de la société établie originairement entre Dieu et l'homme, ou par les vérités, les lois que sa parole a manifestées primitivement. Ces vérités ne se conservent que par le témoignage qui n'a de force et d'effet que par l'autorité. Donc ainsi qu'il n'existe d'autorité que dans la société, la société n'existe que par l'autorité. Donc partout où il n'y a point d'autorité, il n'y a point de société. L'homme a des rapports relatifs au temps avec ses semblables, il a des rapports éternels avec Dieu et les autres intelligences. Donc il y a deux sociétés, la société politique ou civile relative au temps et à la société spirituelle relative à l'éternité. Donc il y a deux autorités et ces deux autorités sont infaillibles chacune dans son ordre. « La société « politique atteste les vérités contingentes ou les faits sur « lesquels elle repose, ses institutions, ses lois, etc... et son

1. Lamennais, I, 453.
2. *Qui resistit potestati Dei ordinationi resistit, Ep. ad Rom...*, XIII, 2.
3. Lamennais, I, 452.

« témoignage, expression de la raison générale, est certain.
« La société spirituelle atteste les vérités immuables sur
« lesquelles elle repose, ses dogmes, ses préceptes, etc... et
« son témoignage, expression de la raison générale, est
« certain » (1).

La société spirituelle embrasse tous les hommes et tous les temps. Les vérités qui la constituent, ou les vérités nécessaires à l'homme pour se conserver comme être moral et intelligent, doivent être attestées par le genre humain ou reposer sur la plus grande autorité visible. En un mot l'homme est toujours obligé d'obéir à la plus grande autorité qu'il lui soit possible de connaître parce que la raison est la règle et qu'une plus grande autorité n'est et ne peut être qu'une plus haute raison. Il s'agit donc uniquement de savoir quelle est la souveraineté spirituelle et visible qui possède la plus grande autorité. Cette souveraineté une fois reconnue, toute incertitude s'évanouit.

Cette théorie ne tend à rien moins en pratique qu'à faire dépendre le pouvoir politique du pouvoir religieux. Si Lamennais reconnaît en effet que l'autorité politique est infaillible dans son ordre, c'est et ce ne peut être qu'à l'égard des sujets. Mais il ne dit pas qu'elle ne peut être infaillible, même quand elle se heurte en fait à des prescriptions du pouvoir religieux. Et en effet que peuvent valoir les ordres, les lois émanées d'une autorité essentiellement variable et mortelle, en présence de cette autorité religieuse expression même de la volonté divine. Sans doute le pouvoir de l'autorité politique dépend de Dieu ; mais il en dépend plutôt qu'il n'en émane. La véritable et seule émanation de Dieu sur la terre, c'est le prêtre, qui a consacré sa vie à la divinité et qui seul reste toujours en com-

1. Lamennais, II, 202.

munion avec la volonté divine. C'est donc enfin de tout le prêtre qui peut et doit pouvoir au nom de la loi religieuse, faire fléchir les principes de la politique humaine. Et le pouvoir politique se trouve finalement relever de la plus haute autorité religieuse, c'est-à-dire du pape. Dans son *Essai sur l'indifférence*, Lamennais ne pose pas cette conclusion. On l'entrevoit, on la devine par les conséquences que l'on peut tirer des prémisses posées par lui. Mais elle fut donnée par Lamennais lui-même quelques années après dans un livre publié sous le titre de : *De la religion con-* « *sidérée dans ses rapports avec l'ordre politique et civil.* (Paris 1826) « Dès qu'on soustrait les rois au pouvoir de « l'Eglise, on les soumet au pouvoir du peuple et les trônes « tombent ou s'élèvent au gré de ses passions. La monar- « chie spirituelle du pape est le fondement et la garantie « des monarchies temporelles des rois... Si la raison, l'ex- « périence ont quelque empire sur cette terre, et les rois « et les peuples doivent être las de se disputer un pouvoir « sans règle et sans frein, un pouvoir impossible à établir « impossible à maintenir tel qu'ils le conçoivent, et qui « finit infailliblement par conduire tôt ou tard les rois à « l'échafaud, les peuples à l'anarchie et à toutes les cala- « mités... Toute attaque contre le pouvoir du souverain « pontife est un crime de lèse-religion pour le chrétien de « bonne foi et capable de lier deux idées ensemble... Pour « l'homme d'Etat, c'est un crime de lèse civilisation, de « lèse-société » (1).

Ce livre fut poursuivi comme violant les principes de la monarchie française dans ses rapports avec l'Eglise, principes établis dans la Déclaration du clergé de France de

1. Lamennais, *De la religion considérée dans ses rapports avec l'ordre politique et civil.*

1682. Lamennais fut déféré au tribunal correctionnel. L'auteur fut condamné à 30 francs d'amende et le livre saisi et détruit (jugement du 23 avril 1826). Nous savons par le réquisitoire du procureur du roi, Pécourt, les motifs de la poursuite et ainsi ce que contenait le livre. Le ministère public soutenant la thèse officielle de la monarchie fondée sur la légitimité, le droit divin du roi par sa naissance, s'élevait contre la théorie d'une souveraineté du pape de qui dépendrait le pouvoir royal. Il se fondait pour démontrer que cette théorie était contraire aux principes de l'ordre public, sur la déclaration de 1682, et pour demander la condamnation, sur l'arrêt du conseil du roi du 24 mai 1766, qui défend à tous les sujets de rien soutenir, écrire, imprimer qui soit contraire aux maximes de principe de la Déclaration de 1682. « La célèbre Déclaration « de 1682, disait Pécourt, présentée comme sapant les bases « de notre sainte et antique religion, les limites du pou- « voir temporel et de la puissance spirituelle effacées, la « suprématie et l'infaillibilité du pape proclamée, son « prétendu droit de déposer les princes et de délier les « peuples du serment de fidélité reconnu, voilà le but « de cet ouvrage. Ce sont des opinions à l'aide desquelles « on voudrait établir en théorie que le pouvoir royal n'est « que secondaire, et dépendant de la cour de Rome dans « l'exercice de la société politique, et des fonctions civiles « et que la suprématie pontificale pourrait aller jusqu'à « priver les rois de leur couronne. Opinions qui auraient « pour résultat indirect, inévitable de porter atteinte au « respect ou à la dignité royale et de l'affaiblir en la « dépouillant de tout ce qu'elle ne tient que d'elle-même « de la légitimité et des droits de sa naissance » (1).

1. *Annuaire historique*, année 1826, p. 207

Berryer, chargé de la défense de Lamennais, soutint (1) d'une part que l'auteur s'était conformé à la doctrine de l'Eglise et d'autre part qu'il avait défendu la souveraineté du roi, menacée par la théorie de la souveraineté du peuple. « Les rois, a dit Lamennais, tiennent leur souveraineté de « Dieu ; elle doit donc se conformer à la loi divine. Ce Dieu « a un interprète sur la terre : les rois doivent lui obéir...» C'est la doctrine des conciles de Lyon et de Latran. « ...Or, « pourquoi M. de Lamennais a-t-il écrit ces choses ? C'est « parce qu'il a pensé qu'en proclamant la souveraineté pon- « tificale, il défendrait en même temps la souveraineté « temporelle des rois... En effet, tous les hommes, à com- « mencer par Calvin, qui ont écrit contre la souveraineté « du pape, l'ont tous attaquée en soutenant que la souve- « raineté des rois découlait de la souveraineté du peu- « ple » (1).

Le tribunal reprit la thèse de la souveraineté des rois, découlant directement de la puissance divine pour condamner Lamennais (2).

La publication des livres de Lamennais, ceux de Mont-

1. *Annuaire hist.*, année 1826. Plaidoirie de Berryer.

2. Cf. un des attendus du jugement : Attendu que l'édit de mars 1862 enregistré au Parlement de Paris le 23 du même mois proclame la déclaration du clergé de France de 1682 loi générale de l'Etat. Que cette déclaration constitue les libertés de l'Eglise gallicane et porte dans sa première proposition que saint Pierre, ses successeurs et l'Eglise même n'ont reçu d'autorité de Dieu que sur les choses spirituelles et non point sur les choses temporelles et civiles, et déclare en conséquence que les rois ne sont soumis à aucune puissance ecclésiastique par l'ordre de Dieu dans les choses qui concernent le temporel ; qu'ils ne peuvent être déposés directement ou indirectement par l'autorité du chef de l'Eglise et que leurs sujets ne peuvent être exemptés de la soumission et de l'obéissance qu'ils leur doivent, ni dispensés du serment de fidélité... » *Annuaire historique*, année 1826.

losier, la fondation d'un journal le *Catholique*, le procès de 1826, indiquent qu'en dehors des grandes théories de la souveraineté royale et de la souveraineté populaire, la doctrine de la souveraineté du pape avait une grande influence sur de nombreux esprits. Sans doute son influence fut éphémère et n'eut aucun résultat pratique. Mais dans le domaine des idées, elle occupa une place importante. Nous trouvons trace de cette influence (et ceci est d'autant plus important que rarement nous pouvons avoir des données exactes sur la puissance d'un mouvement purement intellectuel dans le passé) dans la mention suivante que nous trouvons dans l'*Annuaire historique* de 1826 : « Les doctri-
« nes du comte de Maistre et de l'abbé de Lamennais ont
« fait des disciples ardents et des progrès dangereux. L'his-
« toire les a déjà signalés et nous ne reviendrons point sur
« les ouvrages qui, comme ceux de M. de Montlosier, trai-
« tent de la question sous le rapport politique. Des ecclé-
« siastiques, écrivains plus ou moins habiles, ont combattu
« sous le rapport religieux, le système d'autorité univer-
« selle et d'*hiéracratie* qui mettait les peuples et les rois
« sous le joug de la puissance pontificale, représentée hors
« de l'Etat de Rome par les Jésuites.

« Il s'est élevé un ouvrage périodique, le *Catholique*,
« comme une tribune ouverte aux luttes théologiques où
« l'auteur reproduit avec beaucoup d'esprit, d'érudition et
« sous les formes nouvelles la doctrine de l'autorité uni-
« verselle et du pouvoir absolu, dans celle de l'*unité* catho-
« lique, dont il voit le principe avant et en dehors de l'éta-
« blissement du christianisme » (1).

La doctrine de Lamennais peut être critiquée dans son principe pour deux raisons. Tout d'abord, elle suppose

1. *Annuaire hist.*, année 1826, p. 269.

l'existence de Dieu ; mais des sociétés peuvent exister pour lesquelles tout gouvernement, tout pouvoir repose sur un autre principe que celui de Dieu. Lamennais prend bien le soin d'écarter ces sociétés en les présentant commere posant soit sur la force, soit sur l'erreur du *Contrat social.* Mais ces deux principes ne sont pas exclusifs de toute autre conception, telle que la délégation du pouvoir directement à un homme ou à une assemblée par le peuple, ou telle encore que la prise de possession du pouvoir par un individu dont les actes et dont ceux de sa famille sont ratifiés par la nation au cours des âges. Ces deux pouvoirs ne supposent pas nécessairement ni l'idée de Dieu, ni celle du *Contrat social*, ni celle de la force.

D'un autre côté, Lamennais fait remettre le pouvoir par Dieu au pape. Mais ce n'est pas une conséquence nécessaire. D'autres théoriciens de la souveraineté divine ont fait remettre le pouvoir par Dieu au peuple qui, à son tour, en délègue l'exercice soit à un homme, soit à une assemblée. Ainsi pensaient les théologiens du moyen âge, et ainsi dans les temps contemporains certains écrivains catholiques.

A un point de vue pratique, l'influence de cette doctrine fut assez grande sans être décisive. Cette influence fut due à une rénovation du sentiment religieux et catholique qui accompagna les premières années de la Restauration et à la puissance de grands écrivains.

Mais les temps étaient passés où, pour les catholiques fervents, l'idée d'un pouvoir du pape supérieur au pouvoir t p orel était loi divine Pour nombre de catholiques, le pape devait réserver son autorité dans les choses spirituelles. Pour les autres, disciples de Lamennais, quelle force pouvaient-ils avoir entre les partisans de la Révolution et ceux de la royauté, dans un siècle où tous les événe

ments avaient montré l'inanité des théories en face de la force.

SECTION III

La souveraineté de la raison

Guizot

La théorie libérale la plus complète sur la souveraineté fut formulée par Guizot. Professeur sous l'Empire, mais dès la chute de l'empereur, dévoué aux intérêts de la nouvelle monarchie des Bourbons, il devint immédiatement un des conseils du roi Louis XVIII, qu'il suivit à Gand pendant les Cent jours. Sous la Restauration successivement ministre et professeur au collège de France, puis député, il établit aux environs de 1820 et propagea dans le public, soit par ses cours, soit par ses livres la doctrine du parti libéral, comme à la Chambre des députés Royer Collard la formulait dans ses discours. En outre Guizot devenu depuis ministre de la monarchie de Juillet devait appliquer dans le gouvernement les principes établis par lui avant la Révolution de 1830. C'est pourquoi il est intéressant de rechercher qu'elle fut sa conception du gouvernement représentatif du régime constitutionnel, qu'elle fut sa conception de la souveraineté.

Partant de l'idée que dans toute société il faut un gouvernement pour donner la règle, la loi générale à laquelle tous les êtres sociaux devront se conformer, pour satisfaire l'intérêt de la société, il pense que cette règle est supérieure à la fois aux individus comme au gouvernement lui-même qui le dit, et que pour s'imposer à l'homme, elle doit être extérieure et supérieure à l'homme. « L'idée de société, dit-« il, implique donc une autre idée, celle de gouvernement; « et l'idée de gouvernement en contient deux autres : l'idée

« d'une collection d'individus et celle d'une règle qui leur « est appliquée : règle qui constitue le droit du gouverne- « ment lui-même, règle que ne créent pas les individus qui « s'y soumettent et qui sont normalement tenus de s'y sou- « mettre » (1). Cette règle extérieure et supérieure à l'homme, c'est ce qui s'appelle la souveraineté de *droit*, alors que le gouvernement est chargé sur la terre d'exercer la souveraineté de fait. Il considère que les gouvernements qui jusqu'à l'avènement du régime représentatif ont régi les sociétés étaient entachés d'un vice incompatible avec la vie régulière des sociétés, d'un défaut qui tôt ou tard les amenaient à périr : c'est-à-dire la confusion dans leur personne des deux souverainetés de droit et de fait qui, les conduisant directement au despotisme, amenait les révolutions. « Jus- « qu'aux temps modernes a régné cette croyance que le « droit primitif et absolu de donner la loi, c'est-à-dire, la « souveraineté de droit réside dans quelque portion de la « société, soit qu'on reconnaisse ce droit dans un seul « homme, dans plusieurs ou dans tous... Toujours dans « tous les gouvernements absolus en principe, on protesta de quelque manière contre leur principe » (2). Il est à remarquer que c'est imputer une théorie fausse à la doctrine

1. Guizot, *Hist. des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de l'Europe*, tome I, p. 88.

2. Guizot, *op. cit.*, I, 90 Et encore : *id.*, II, 313 : Les partisans du droit divin avaient dit : « Il n'y a qu'un Dieu, donc il ne doit y avoir qu'un roi et tout pouvoir lui appartient parce qu'il est le représentant de Dieu. Les partisans de la souveraineté du peuple ont dit : il n'y a qu'un peuple, donc il ne doit y avoir qu'une Assemblée législative, car elle représente le peuple. Dans les deux cas l'erreur est la même et elle conduit également au despotisme. Il n'y a qu'un Dieu, cela est sûr, mais ce Dieu n'est nulle part sur la terre, car aucun homme, ni le peuple entier n'est Dieu, ne sait parfaitement et ne veut constamment sa loi. »

de la souveraineté de droit divin : car dans cette doctrine, de même que pour Guizot, la souveraineté de droit ne réside pas dans un homme qui est le roi, mais dans la personne même de Dieu ; que par conséquent la règle donnée aux hommes vient d'un principe supérieur à l'homme, et que le délégué de Dieu sur la terre n'est chargé que de dire la règle conformément à la loi divine, c'est-à-dire d'exercer la souveraineté de fait, conformément à la souveraineté divine.

Guizot ayant donc posé la règle que la loi humaine dépend d'un principe supérieur à l'homme : la souveraineté de droit, chercha où réside cette souveraineté. Or de même que dans sa conscience chaque individu sent une loi morale qui doit guider ses actions, loi d'essence divine, qui s'impose à lui dans son âme, loi à laquelle il peut ne pas obéir, mais qu'il ne peut pas nier, pas connaître, loi qui ne s'impose pas à sa volonté, mais à sa conscience, de même il y a pour les sociétés une loi morale qui, en déterminant les conditions de vie de l'être social, a déterminé les règles qu'il doit suivre, et auxquelles tous les individus sont obligés parce qu'ils ne l'ont pas faite et qu'elle s'impose à eux. Cette loi, c'est la raison, qui la fait connaître, de sorte que la souveraineté de droit réside dans la raison, et que les gouvernements doivent exercer leur souveraineté de fait conformément à la souveraineté de droit, c'est-à-dire de la raison(1).

1. Conf. Mahul, *Tableau de la constitution politique de la monarchie française suivant la Charte*, titre II, ch. 1 ; Et V. Cousin, *Cours d'Histoire de la philosophie morale*, 8e leçon : Le vrai révélateur des droits de l'homme, c'est la Raison ; la raison puissance souveraine, mais invisible qui ne revêt aucune forme, n'habite aucun lieu, mais qu'il faut bien se garder ne nier, car elle est dans l'humanité comme Dieu est dans l'univers, partout et nulle part. »

L'homme qui se sent libre et capable d'action, dit Guizot, entrevoit toujours une loi naturelle de son action. Il reconnaît quelque chose, qui n'est pas sa volonté et qui doit régler sa volonté. Il se sent raisonnablement ou moralement obligé à quelque chose, il voit ou il sent qu'il y a quelque chose qu'il doit faire ou ne pas faire. Ce quelque chose c'est la loi supérieure à l'homme ot faite pour lui : la loi divine. *La vraie loi de l'homme ne vient pas de l'homme*, il la reçoit, il ne la fait pas ; alors même qu'il s'y soumet, elle n'est pas sienne, elle est extérieure et supérieure à lui... L'individu est donc toujours en présence d'une règle qu'il n'a pas faite et qui l'oblige... Comme la société n'est qu'une collection d'individus, la loi suprême de la société doit êtrec elle qui a droit de régir les individus eux-mêmes. Voilà donc la vraie loi de la société, la loi du gouvernement trouvée. C'est la même loi qui oblige les individus (1) La raison s'impose aussi bien aux gouvernements qu'aux individus, de sorte que le but de tout gouvernement est de rechercher la loi générale conformément à la raison, à la volonté divine. Si des gouvernements ne tiennent pas compte de ce principe, s'ils attribuent la souveraineté de droit à des individus, un, plusieurs ou tous, ils fondent le despotisme en principe. Les autres sont fondés sur la vérité que la souveraineté de droit n'appartient à personne parce que « la connaissance « plein et continue, l'application fixe et imperturbable de « la justice et de la raison n'appartiennent pas à notre na- « ture imparfaite » (2).

Quel sera donc le gouvernement qui se conformera le mieux à ce principe : c'est le gouvernement représentatif. C'est en effet cette sorte gouvernement qui dégage le

1. Guizot, *op. cit.*, I, p. 91.
2. Guizot, *op. cit.*, I, p. 93.

mieux la règle générale basée sur la raison. Comment cela ?

La représentation dans le système de Guizot n'est pas un moyen de connaître les volontés de tous les individus composant la société par la délégation à des représentants des pouvoirs individuels. Il ne s'agit pas de la souveraineté des individus, transmise à des élus et de l'application de la règle que « l'élu du souverain est souverain, car philosophi-« quement parlant et en droit l'individu considéré en lui-« même ne dispose point de lui-même arbitrairement et « selon sa seule volonté. Ce n'est point sa volonté qui « crée et impose des lois obligatoires. Il les reçoit de plus « haut ; elles lui viennent d'une sphère supérieure à celle « de la liberté, d'une sphère où la liberté n'est pas, où le « débat s'élève non entre ce qu'on veut et ce qu'on ne « veut pas, mais entre ce qui est vrai ou faux, juste ou « injuste, conforme ou contraire « à la raison » (1).

Non la représentation n'a pas le but de transmettre la souveraineté directement à des élus, mais c'est un moyen de dégager la vérité suivant la raison et d'arriver ainsi à connaître la souveraineté de droit que le gouvernement souverain de fait sera chargé d'observer et de faire observer. « Il existe en effet dans toute société une certaine « somme d'idées justes et de volontés légitimes sur les « droits réciproques des hommes, sur les relations sociales « et leurs résultats.

« Cette somme d'idées justes et de volontés légitimes « est dispersée dans les individus qui composent la société, « et inégalement répartie entre eux, en raison des causes « infinies qui influent sur le développement intellectuel et « moral des hommes...

1. *Id.*, *op. cit.*, II, p. 142.

« Il s'agit de découvrir tous les éléments du pouvoir « légitime disséminés dans la société, et de les organiser « en pouvoir de fait, c'est-à-dire de concentrer, de réaliser « la raison publique, la morale publique, et de les appeler « au pouvoir.

« Ce qu'on appelle la représentation n'est autre chose « que le moyen d'arriver à ce résultat. Ce n'est point une « machine arithmétique destinée à recueillir et à dénom- « brer les volontés individuelles. C'est un procédé naturel « pour extraire du sein de la société la raison publique, « qui seule a droit de la gouverner » (1).

Dans ce système, la représentation n'est pas elle-même un principe de souveraineté, comme dans la théorie de la souveraineté du peuple déléguée pour être exercée, c'est un simple moyen, un pur expédient, non pas pour connaître la volonté générale, mais les règles raisonnables de gouvernement. D'où cette conséquence que le régime représentatif attache le droit de gouverner, non à la naissance mais à la capacité, alors que dans les gouvernements aristocratiques ou démocratiques « le droit de gouverner est attaché à la naissance ».

La souveraineté du peuple, prétend Guizot, c'est le despotisme et le privilège aristocratique dans la majorité. Dans les deux cas, le principe est contraire :

1° Au fait de l'inégalité établie par la nature entre les capacités et les puissances individuelles ;

2° Au fait de l'inégalité de capacités provoquée par la différence des positions différentes, qui existe partout et qui a sa source primitive dans l'inégalité naturelle ;

3° A l'expérience du monde qui a toujours vu les infériorités naturelles, reconnaître les supériorités naturelles et

1. Guizot, *op. cit.*, II, p. 149.

leur obéir ; de telle sorte que « sous prétexte de maintenir l'égalité légitime, le principe de la souveraineté du peuple introduit violemment l'égalité où elle n'est pas et viole l'inégalité légitime.

Les conséquences de ce principe sont le despotisme du nombre, la domination des infériorités sur les supériorités, c'est-à-dire la plus violente et la plus inique des tyrannies » (1).

Au contraire, le gouvernement représentatif reconnaissant franchement ces inégalités, cherche les hommes les plus capables de découvrir la raison. Or 1° le gouvernement répartit le pouvoir de fait entre les capables, c'est-à-dire confie la souveraineté de fait à ceux qui observeront le mieux la souveraineté de droit, et 2° en ne basant pas ce pouvoir de fait sur un droit naturel de naissance, mais sur la capacité des gouvernants, il ne le leur livre pas complètement et se réserve la possibilité de le leur reprendre s'ils ne gouvernent pas conformément aux principes de raison (2).

Ne pourrait-on pas faire une objection au système du gouvernement représentatif, de même du reste qu'au système de la souveraineté du peuple : c'est-à-dire la domination de la majorité sur la minorité. Par suite du système de la représentation, c'est-à-dire en réalité de l'élection, n'est-ce pas toujours une majorité qui aura le pouvoir. Et dans la majorité il y a, comme le dit Guizot lui-même, 1° la force, 2° l'opinion « Or la majorité, en tant que nombre « ne possède la souveraineté ni en vertu de la force qui ne « la confère jamais, ni en vertu de l'infaillibilité qu'elle « n'a point ».

1. *Id.*, *op. cit.*, I, pp. 107-108.
2. Guizot, *op. cit.*, I, p. 109.

A cela Guizot répond que dans le gouvernement représentatif ce n'est pas la majorité brutale du nombre qui gouverne, mais la majorité seule des capables. Avec le principe de la souveraineté du peuple, on ne se base que sur l'existence des individus. Du moment qu'ils existent on ne leur demande aucun brevet de capacité, mais simplement leur volonté.

On prend la majorité dans le nombre de ces volontés et l'on dit « voilà la raison, voilà la loi ». Le gouvernement représentatif au contraire examine les capacités de chacun relativement à chaque acte social. Parmi ceux qui sont présumés avoir cette capacité, il cherche la majorité et présume encore que leur avis représente la raison. Mais même dans ce cas ce n'est qu'une présomption. « Le gou-« vernement représentatif n'est donc pas le gouvernement « de la majorité numérique pure et simple, c'est le gou-« vernement de la majorité des « capables ». Et même dans le cas de prépondérance de la majorité, on n'en arrive pas au dilemme du principe de la souveraineté du peuple.

Dans cette dernière en effet, ou bien on admet que tout individu est libre de ne pas obéir à la loi qu'il n'a pas consentie et c'est le droit reconnu à la minorité de ne pas obéir et de se révolter contre la loi qui a décidé contre son opinion et sa volonté, ou bien c'est l'écrasant absolutisme de la majorité qui impose sa volonté sans recours et sans discussion parce qu'étant le nombre elle est la force. Au contraire le régime représentatif faisant sans cesse appel à la raison, laisse par cela même le moyen à toute minorité de convaincre et de prouver que c'est elle qui a raison et de devenir à son tour majorité.

C'est la théorie de la souveraineté des capacités. On sait que c'est en effet Guizot qui distingua dans le corps même

de la nation ce qu'on appela le *pays légal*, c'est-à-dire les individus qui par « leurs lumières, leurs talents » ou leur fortune représentaient la raison dans le gouvernement, et participaient à l'exercice de la souveraineté de fait. Mais même avant l'application par Guizot lui-même de ce système, n'est-ce pas la justification théorique et en quelque sorte *a posteriori* du régime de la Restauration : le sens électoral, la souveraineté exercée par ceux-là seuls qui ayant une certaine fortune étaient présumé savoir la capacité et la raison.

Reprenant dans un parallèle la comparaison entre la souveraineté du peuple et le gouvernement représentatif basé sur la souveraineté de la raison, souveraineté de droit guidant la souveraineté de fait, Guizot résume ainsi les mérites du gouvernement représentatif. La souveraineté du peuple « admet, dit-il, que la souveraineté de droit réside « quelque part sur la terre ; le gouvernement représentatif « le nie. Elle la place dans la majorité purement numéri- « que ; il la cherche dans la majorité des capables ; elle « l'attribue pleine et entière au nombre, il se borne à « la présumer, présume en même temps qu'elle peut n'y « pas être, et invite la minorité à le prouver, en lui en « garantissant les moyens. La souveraineté du peuple voit « le pouvoir légitime dans la multitude ; le gouvernement « représentatif ne le voit que dans l'unité, c'est-à-dire dans « la raison à laquelle la multitude doit se réduire. La sou- « veraineté du peuple fait venir le pouvoir d'en bas, le « gouvernement représentatif reconnaît que tout pouvoir « vient d'en haut, et oblige en même temps quiconque « s'en prétend investi à faire admettre la légitimité de sa « prétention par les hommes qui sont capables de le sentir. « L'une tend à humilier les supériorités, l'autre à élever

« les infériorités en ordonnant aux supériorités de se com-
« muniquer à elles » (1).

La conclusion, c'est le rejet de la souveraineté du peuple comme principe de gouvernement. Guizot admet que cette doctrine peut avoir une influence considérable et même une utilité indéniable dans certaines circonstances politiques. Il admet que pendant des siècles les gouvernements n'ont eu pour principes que leur intérêt privé, que la masse des individus, le grand nombre était « non seulement gouverné mais possédé par le petit nombre », que petit à petit les supériorités réelles se sont établies et ont mis au jour le droit des majorités, le droit du grand nombre pour battre en brèche le droit de la minorité qui exerçait alors le pouvoir. « Ainsi est née la théorie de la souveraineté du
« peuple. Elle a été le prétexte rationnel d'une nécessité
« pratique, un point de ralliement offert aux forces maté-
« rielles par suite du déplacement des forces morales et
« *pour terminer au nom d'une idée, une question de pouvoir*
« *déjà résolue dans le fait.* C'est une expression simple,
« active, provoquante, un cri de guerre, le signal de quel-
« que métamorphose sociale, une théorie de circonstance
« et de transition » (2). C'est en somme la reconnaissance que devant la tyrannie ou même en présence de l'absolutisme, on peut légitimement recourir à la force, qui est la puissance du nombre, et de la majorité contre la minorité. Aussitôt l'œuvre accomplie la théorie de la souveraineté du peuple n'a plus de raison d'être (3).

1. Guizot, *op. cit.*, I, pp. 112-113.

2. Guizot, *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*, p. 145.

3. *Id.*, p. 146 : « Quand la circonstance n'est plus, quand la transition s'est opérée, la théorie tombe, c'est-à-dire que les mots qui l'expriment ne réveillent plus les mêmes idées, n'emportent

Ayant ainsi montré comment et pourquoi il rejette la théorie de la souverainaté de droit divin et la théorie de la souveraineté du peuple parce qu'elles confondent la souveraineté de droit et la souveraineté de fait et conduisent au despotisme, ayant montré d'autre part que le gouvernement représentatif respectant la souveraineté de droit fondée sur la loi divine et connue des hommes par la raison des plus capables, Guizot détermine quelles sont les conditions du fonctionnement régulier du gouvernement représentatif. Selon lui, il y en a trois :

1° la division des pouvoirs ;

2° l'élection ;

3° la publicité.

Pour amener le pouvoir de fait à devenir autant que possible le pouvoir de droit, c'est-à-dire à se légitimer, en le forçant à chercher constamment « la raison, la vérité, la justice, source du droit », le système représentatif a à sa disposition divers moyens, dont le premier est de diviser les pouvoirs. Notons en passant l'analogie qui existe entre la

plus le même sens. De quoi s'agissait-il dans notre révolution ? De vaincre une minorité Souveraineté du peuple a voulu dire dès lors pouvoir absolu de la majorité sur la minorité... La Révolution finie, souveraineté du peuple signifie gouvernement des intérêts généraux par opposition à gouvernement de tels ou tels intérêts privés. » Et dans l'*Histoire des origines du gouvernement représentatif*, tome I, p. 114 : La souveraineté du peuple est une grande force qui intervient quelquefois pour briser une inégalité excessive ou le pouvoir absolu quand la société ne peut plus s'y accommoder, comme le despotisme intervient quelquefois au nom de l'ordre pour renouer violemment la société près de se dissoudre. Ce n'est qu'un moyen d'attaque et de destination, jamais un moyen de forcer la liberté. Ce n'est pas un principe de gouvernement, c'est une dictature terrible et passagère exercée par la multitude ; dictature qui cesse et qui doit cesser aussitôt que la multitude a accompli son œuvre de destruction.

théorie de légitimation du pouvoir donnée ici incidemment par Guizot, avec la théorie de Talleyrand (voir ch. I). Guizot reconnaît qu'un pouvoir devient de droit et reste toujours légitime lorsque suivant les circonstances du développement politique d'une société, il se modèle sur les besoins de cette société, besoins qu'à la vérité il soumet à la raison, à la vérité, à la justice, mais qui déterminent en réalité des variations dans les abstractions avec les temps et les pays. C'est donc par la division des pouvoirs que la souveraineté de fait observera la souveraineté de droit. En effet s'il était une force qui possédât pleinement le pouvoir de fait, elle tendrait bientôt à posséder le pouvoir de droit, « quiconque est seul souverain n'a qu'un pas à faire pour se porter infaillible » (1).

L'art de la politique consiste à donner des égaux à tout pouvoir auquel on ne peut donner de supérieurs. Dans ces conditions il faut partager la souveraineté de fait entre différents pouvoirs, de telle sorte qu'aucun d'eux ne cherche à écraser l'autre. Pour cela il faut qu'ils soient indépendants. Il faut donc les constituer et les diviser à la fois, « de telle sorte que les pouvoirs qui en résultent soient « capables de coexister régulièrement, c'est-à-dire de se « contenir, de se limiter et de se contraindre réciproque- « ment à chercher en commun la raison ou la justice, la « vérité qui doivent régler leur volonté et présider à leur « action » (2). C'est ainsi qu'il indique une des formes du

1. Guizot, *Hist. des orig. du gouv. représ.*, I, 121, et encore II, 309 : Il est dans la nature des choses qu'un pouvoir qui n'a point d'égal se croie souverain de droit et devienne bientôt absolu..., partout où le pouvoir souverain en fait a appartenu à un seul homme ou à un seul corps, cet homme ou ce corps s'est prétendu souverain en droit ; et plus ou moins fréquemment avec plus ou moius de violence il a exercé le despotisme.

2. Guizot, *Hist. des orig. du gouv. représ.*, II. 311.

gouvernement représentatif : la monarchie constitutionnelle avec deux Chambres.

Mais ce sont seulement les pouvoirs qui sont divisés entre les différents organes de ce gouvernement. La souveraineté reste une, le gouvernement lui-même reste un. C'est l'accord, la marche en commun des pouvoirs différents qui constitue le gouvernement, qui lui donne la souveraineté de fait. « Comme la société est une, de même le gouverne-
« ment doit être un... l'unité de pouvoir et d'action s'éta-
« blit entre les différents éléments (du gouvernement repré-
« sentatif), seulement le pouvoir suprême et définitif, *un*
« au fond quoique extérieurement divisé est soumis par
« son organisation intérieure à certaines conditions qui lui
« posent dans son propre sein des limites qu'il ne peut
« dépasser... Dans la monarchie constitutionnelle à ne
« considérer que les apparences, la royauté est le gouver-
« nement, la Chambre des députés, l'opposition et la
« Chambre des pairs le médiateur. Dans la réalité bien
« comprise au contraire le roi, la Chambre des pairs, et la
« Chambre des députés forment un seul et même pouvoir
« qui gouverne avec les forces de ces trois éléments
« réunis » (1). Ainsi doivent se concilier la séparation des pouvoirs et l'unité de la souveraineté.

La seconde condition, l'introduction d'un élément électif c'est-à-dire mobile dans le gouvernement est nécessaire pour empêcher que la souveraineté de fait ne dégénère entre les mains de ceux qui l'exercent ou une souveraineté de droit pleine et constante. En effet par l'élection de nouvelles capacités viennent à chaque instant s'ajouter aux gouvernants déjà anciens de les remplacer s'il y a lieu.

1. Guizot, *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France.*

Ainsi on évite l'absolutisme par le partage du pouvoir avec des éléments toujours nouveaux, ainsi d'autre part le gouvernement varie et suit l'évolution de la société.

Enfin la publicité permet à tous les individus de chercher en même temps que ceux qui exercent le pouvoir, la raison et la justice, de venir aider ainsi à dégager la règle, la loi sociale vraie, conforme à la souveraineté légitime. « La publicité constitue le lien de la société et de son gouvernement. »

Prenant pour exemple la monarchie suivant la Charte, Guizot pense qu'elle répond à toutes ces conditions et qu'elle est un des types du gouvernement représentatif. Bien que le nombre et la forme des pouvoirs ne soient pas déterminés et semblables dans tous les systèmes de gouvernement représentatif, la forme de monarchie équilibrée par deux Chambres est encore ce qu'il considère comme le plus parfait. « Il faut en effet dans ce système que les pouvoirs « cherchent la règle légitime en commun et ils ne sont « présumés la posséder que quand ils l'ont trouvée dans « une délibération unanime. » Si les pouvoirs sont divisés d'opinion, comme ils sont divisés en fait, ils se réduisent momentanément à l'inaction. Dans ce cas, pour sortir de cette difficulté, le roi peut créer des pairs ou dissoudre la Chambre des députés.

En réalité, il y a là une erreur fondamentale chez Guizot; c'est l'ignorance où il veut être de la passion, du désir qu'ont des pouvoirs égaux pour s'élever les uns au-dessus des autres. Ce n'est pas un équilibre que le plus sage législateur aurait pu mettre dans une constitution qui limitera les pouvoirs dans leurs tendances. Tôt ou tard, des pouvoirs rivaux entrent en lutte pour la suprématie de l'un d'eux, et tôt ou tard l'un d'eux finit par dominer. N'est-ce pas l'histoire de la Restauration ? N'est-ce pas l'histoire des

époques où le gouvernement chargé du pouvoir exécutif est extérieur et rival des Chambres ? N'est-ce pas au fond l'histoire de toutes les époques ?

Si nous résumons maintenant toute la théorie de Guizot sur la souveraineté, nous voyons qu'elle aboutit à une souveraineté constituée. C'est ce qu'il appelle la souveraineté de fait. En distinguant en effet la souveraineté de droit, qui est le droit de commander basé sur la raison, la justice, la vérité, basé sur la loi divine extérieure et supérieure à l'homme, de la souveraineté de fait qui est l'exercice de ce droit de commander sur la terre conformément aux principes de la première connus par la raison humaine, il ne peut qu'aboutir à cette conclusion : c'est que la souveraineté de fait devra être exercée par les hommes les plus capables de connaître la raison, et d'après la raison même. Si l'on n'admet pas que ces individus prennent d'eux-mêmes le gouvernement, s'emparent de la souveraineté, ce qui serait contraire au principe de justice et de raison, il faut qu'ils y soient appelés d'après des lois, des règles spéciales qui sont les lois constitutionnelles. La souveraineté leur appartient ainsi par le droit public, d'après les principes formulés dans la constitution. Ainsi donc souveraineté de droit fondée sur la loi divine dont on a connaissance par la raison. Pour dégager la loi humaine, conformément à la raison, on constitue un gouvernement qui exerce la souveraineté de fait, conformément à la constitution qui est la loi divine, la loi raisonnable transportée dans le droit public. C'est la formule de Guizot.

Cette doctrine de la souveraineté de fait exercée d'après une loi de fait, conformément à une constitution, c'est-à-dire conformément à des principes de droit public écrits et fondus dans un tout raisonnable, cette doctrine fut celle des libéraux de la Restauration et notamment de Royer-

Collard. Cependant il y a encore une distinction entre la théorie de Guizot et celle de Royer-Collard, ce dernier admettait bien qu'il y eût division des pouvoirs, le pouvoir du roi restant prépondérant. C'est ce qu'il exprimait un jour sous cette forme : « Le jour où le gouvernement sera « à la discrétion de la majorité de la Chambre, le jour où « il sera établi en fait, que la Chambre peut repousser les « ministres du roi et lui en imposer... C'en est fait non pas « seulement de la Charte mais de notre royauté, de cette « royauté indépendante... Ce jour-là nous sommes en « République. »

Royer-Collard cherchait ainsi à échapper à l'objection qu'on peut faire à toutes les constitutions qui divisent la souveraineté entre plusieurs pouvoirs. En plaçant d'avance la prédominance d'un pouvoir dans la monarchie stable parce qu'héréditaire, tout en maintenant la souveraineté de cette monarchie dans les limites de la Charte, il cherchait à éviter la tendance du pouvoir législatif à accaparer toute la souveraineté de fait, c'est-à-dire tout le pouvoir.

Guizot cherchait au contraire dans la division des pouvoirs leur propre équilibre. Il fut lui-même le critique de la théorie de Royer-Collard. « Ceux-là avaient tort, dit-il, qui au nom de la souveraineté du peuple déclaraient souveraine une Chambre obligée, pour faire prévaloir ses vues, de les faire agréer par la royauté et que la royauté pouvait dissoudre ; mais comment qualifier d'*indépendante* une royauté qui ne pouvait recevoir que des Chambres ses plus nécessaires moyens de gouvernement En droit comme en fait, dans le régime constitutionnel aucun des grands pouvoirs n'est indépendant ni souverain. C'est précisément pour qu'aucun d'eux ne le soit (1) qu'ils sont séparés et in-

1. Guizot, *Histoire parlementaire de France*, introduction, pp. 70-71.

vestis de droits spéciaux, indépendants seulement dans leurslimites et à certaines conditions ».

Après avoir résumé la théorie de Guizot qui forme la base des théories libérales, il était nécessaire de montrer dès maintenant une différence considérable qui existait entre les conséquences différentes qu'on pouvait en tirer au point de vue de l'exercice du pouvoir.

SECTION III

La souveraineté du peuple

Benjamin Constant

Un homme fut surtout le théoricien sous la Restauration de la souveraineté du peuple et dans plusieurs écrits en reprit la doctrine : Benjamin Constant. On peut l'opposer en un sens aux deux théoriciens qui furent les grands représentants des deux doctrines opposées ; Bonald pour la théorie de la souveraineté royale, Guizot pour la théorie de la souveraineté constituée ; de telle sorte que les trois grands partis qui figurèrent dans les Chambres et se partagèrent le pouvoir sont représentés chacun dans la théorie, le parti royaliste ultra par Bonald, le centre et les doctrinaires libéraux par Guizot, la gauche libérale par Benjamin Constant.

Benjamin Constant admet comme indiscutable et ne discute même pas la légitimité du principe de la souveraineté du peuple. Pour lui, il n'y a jamais que deux pouvoirs qui s'imposent à l'homme pour faire la loi, la volonté générale ou la force. « Il n'existe au monde, dit-il, que deux pou-« voirs, l'un illégitime, c'est la force, l'autre légitime, c'est « la volonté générale » (1).

1. Benjamin Constant, *Principes de politique*, ch. I.

En effet, la loi qui est l'expression de la souveraineté, c'est-à-dire la règle faite par le pouvoir pour la société doit être conforme à volonté de tous, pour être juste et obligatoire pour tous. C'est la même théorie que celle de Rousseau sur la volonté générale, quant à son principe. « Notre constitution actuelle, dit-il à propos de la Charte de 1814, à tort ou à raison, reconnaît formellement le principe de la souveraineté du peuple, c'est-à-dire de la suprématie de la volonté générale sur toute volonté particulière, ce principe en effet ne peut être contesté..., la loi doit être l'expression de la volonté de tous ou de celle de quelques-uns (1). Dans le premier cas, c'est la souveraineté légitime, dans le second un abus, un emploi illégitime de la force. » Et à ce propos on ne peut s'empêcher de remarquer que cette théorie s'explique fort bien chez Benjamin Constant parlementaire napoléonien,partisan facile de « l'Empire libéral » et de l'acte additionnel dont il se fit le constituant. Accord du reste parfait de la théorie avec la pratique.

Mais si partant du dogme de la souveraineté du peuple comme Rousseau, Benjamin Constant admet la puissance de la volonté générale, il n'arrive pas comme lui aux conséquences de la prépondérance absolue de la masse sur l'individu. Car c'est un individualiste et un libéral. Deux choses l'arrêtent :

1° Il existe des droits individuels antérieurs aux droits sociaux ;

2° Conséquence : la souveraineté n'est pas illimitée, les droits individuels la limitant.

Rousseau, tout en prétendant que l'homme avait des droits naturels antérieurs à l'organisation de toute société, prétendait que ces droits étaient aliénés au profit de la société ;

1. *Id., op. cit.*, ch. I.

chaque individu devait faire abandon de sa personnalité avec tous ses droits et sans réserve à la communauté. Et si Rousseau prétendait que la souveraineté était inaliénable, c'était la souveraineté de la nation qu'il considérait ainsi et non la souveraineté individuelle.

Il accordait par ce moyen le principe de la souveraineté du peuple avec la nécessité pratique du pouvoir social qui ne peut supporter la rébellion d'une souveraineté individuelle sans quoi toute minorité aurait pu refuser d'obéir et légitimement.

Or, Benjamin Constant n'admet pas l'aliénation de ces droits individuels. « En se donnant à tous, dit-il, il n'est « pas vrai qu'on se donne à personne, on se donne au con- « traire à ceux qui agissent au nom de tous » (1). Il ne considère pas que l'aliénation des droits individuels que proclame Rousseau se fasse en réalité au profit d'une entité qui est la nation, que ce soit un être social qui en profite et en use avec raison, ou au contraire que ce soit des délégués soumis à toutes les passions humaines qui en héritent (2).

De même il critique l'aliénation de la souveraineté au profit d'un individu comme au profit d'une collectivité. Il reproche à Hobbes sa conception de la délégation de la souveraineté entre les mains d'un seul. Dans l'un comme dans l'autre cas, il conclut, et ce n'est du reste pas nouveau

1. Benjamin Constant, *op. cit.*, ch. I.

2. Benjamin Constant, Additions et notes aux *Principes de politique*. Dès que la volonté générale peut tout, les représentants de cette volonté générale sont d'autant plus redoutables qu'ils ne se disent qu'instruments dociles de cette volonté prétendue et qu'ils ont en mains les moyens de force ou de séduction nécessaire pour assurer la manifestation dans le sens qui leur convient. La toute puissance du peuple n'est là que pour justifier leur empiètement.

comme conclusion, que l'aliénation amène la tyrannie, le pouvoir absolu (1).

Dans ces conditions ce ne doit pas être une aliénation que les individus doivent faire de leurs droits primordiaux. Ils ne délèguent pas la souveraineté sans y apporter des limites qui sont les droits individuels. Le grand principe sur lequel reposent ces droits individuels, c'est la liberté : « La reconnaissance abstraite de la volonté du peuple « n'augmente en rien la somme de liberté des individus ; « et si l'on attribue à cette souveraineté une latitude qu'elle « ne doit pas avoir *la liberté* peut être perdue malgré le « principe, ou même par ce principe » (2). Et encore, « au « point où commencent l'indépendance et l'existence indivi- « duelle, s'arrête la juridiction de cette souveraineté » (3). Il faut donc que la souveraineté soit limitée pour ne pas tomber dans la servitude et pour conserver aux hommes les deux conditions premières de la vie : l'existence et l'indépendance.

L'erreur de ceux « qui ont accordé à la souveraineté du peuple un pouvoir sans bornes » vient de ce qu'ils ont déplacé le pouvoir immense d'un seul pour le donner à tous, « il est faux que la société toute entière possède sur ses « membres une souveraineté sans bornes ».

« L'universalité des citoyens est ce souverain dans ce sens « que nul individu, nulle fraction, nulle association par- « tielle ne peut s'arroger la souveraineté, si elle ne lui a « pas été déléguée ».

1. Benjamin Constant, Discours prononcé à la séance de la Chambre des députés du 20 mars 1820 : Il y a deux dogmes également dangereux, l'un le droit divin, l'autre la souveraineté illimitée du peuple. L'un et l'autre ont fait beaucoup de mal. Il n'y a de divin que la divinité, il n'y a de souverain que la justice.

2. Benjamin Constant, *op. cit.*, ch. I.

3. *Id.*, *op. cit.*, ch. I.

Mais ceux qui sont investis de cette souveraineté ne peuvent disposer souverainement de l'existence des individus. Une partie de l'existence humaine reste individuelle et indépendante et qui est de droit hors de toute compétence sociale.

Benjamin Constant insiste tout particulièrement sur cette question de la limitation de la souveraineté. C'est sur ce sujet qu'il revient incessamment, c'est la base de toute sa théorie de la souveraineté (1). Mais même en dehors des droits individuels antérieurs à toute société qui limitent la souveraineté du peuple et que nous allons examiner, il y a aussi un principe qui doit limiter l'exercice d'une souveraineté, qui pourrait à la rigueur respecter les droits primordiaux, c'est la justice. L'autorité de la loi expression de la volonté du peuple est donc limitée aussi. « La souve-« raineté du peuple est circonscrite dans les bornes que « lui tracent la justice et les droits des individus. La vo-« lonté d'un peuple ne peut rendre juste ce qui est injuste ».

1. « Lorsque la souveraineté n'est pas limitée, il n'y a nul moyen de mettre les individus à l'abri des gouvernements. C'est en vain que vous prétendez soumettre les gouvernements à la volonté générale. Ce sont toujours eux qui dictent cette volonté et toutes les précautions deviennent illusoires... » C'est parce que le pouvoir exécutif n'a pas le droit d'agir sans le concours d'une loi, si l'on ne met pas de bornes à ce concours, si l'on ne déclare pas qu'il est des objets sur lesquels le législateur n'a pas le droit de faire une loi, ou en d'autres termes que la souveraineté est limitée et qu'il y a des volontés que ni le peuple ni ses délégués n'ont le droit d'avoir... C'est la vérité importante, le principe éternel qu'il faut établir : aucune autorité sur la terre n'est illimitée. » Benj. Constant, *Principes de politique*, ch. I. « Aucune autorité sur la terre n'est illimitée, ni celle du peuple, ni celle des hommes qui se disent ses représentants, ni celle des rois, à quelque titre qu'ils règnent, ni celle de la loi. . Ces bornes lui sont tracées *par la justice et par le droit des individus.* » Benjamin Constant, additions et notes aux *Principes de politique*, ch. I.

Mais cette question de justice sera en quelque sorte un principe de législation plutôt qu'un principe constitutionnel. Le point important c'est le respect par la société des droits individuels.

La limite à la souveraineté réside donc dans les droits inviolables des citoyens qui sont (1) :

1° la liberté individuelle ;

2° la liberté religieuse ;

3° la liberté d'opinion ;

4° la liberté de publicité de la liberté d'opinion ;

5° la propriété.

Pratiquement ces droits sont exprimés : 1° par la Constitution ; 2° par l'opinion publique.

Remarquons que ce sont les grands principes des libéraux de la Restauration. Ce sont les questions pratiques sur lesquelles toutes les batailles se sont engagées. Ils sont réclamés à la fois par Talleyrand, par Guizot, par Lanjuinais, par Châteaubriand, par Benjamin Constant.

La théorie les attribue à l'homme comme des droits naturels, supérieurs à tous les droits de la société, parce que antérieurs à toute société. En réalité ils sont assez vagues, ces droits naturels puisqu'ils ne peuvent être étendus et que certaines de leurs conséquences sont rejetées par tous au nom de l'intérêt de la société, puisque d'autre part on ne peut s'entendre sur leurs applications pratiques. La liberté individuelle est restreinte, la liberté religieuse variable suivant les cultes, la liberté d'opinion restreinte à la conscience, la publicité de la liberté d'opinion soumise à des réglementations, la propriété enfin n'est qu'une conventions ociale. On peut concevoir des sociétés où ces droits n'existent pas ou existent plus ou moins. Ils sont variables avec les

1. Benjamin Constant, *Principes de politique*, ch. I.

temps et les lieux, avec les mœurs. Au XVIIIe siècle, les mœurs les réclament.

Et toute la Révolution et tout le XIXe siècle combattent pour les avoir. Aussi pour leur donner l'autorité qu'ont toutes les choses suprahumaines, les comprend-on dans une théorie générale qui leur sert en quelque sorte de lien : la doctrine de la liberté individuelle, la théorie des Droits de l'homme et du citoyen.

La souveraineté doit donc être limitée pour ne pas violer les droits des individus au nom du droit de la société.

Pour cela. il faut pratiquement : 1° que la souveraineté soit limitée dans son exercice, c'est-à-dire que ceux qui sont les délégués chargés de gouverner n'accaparent pas le pouvoir ; le moyen le plus simple est de partager l'exercice de la souveraineté entre différents pouvoirs ; 2° que la souveraineté soit limitée dans son principe même, c'est-à-dire que le peuple lui-même, la nation qui possède la souveraineté ne puisse faire elle-même ce qu'elle refuse aux individus : opprimer au nom de son droit les droits individuels, et dire cela est bien parce que c'est la volonté générale. Pour éviter cet abus de la force, il faut reconnaître le droit d'être consultés aux seuls citoyens qui se dégagent de l'idée de force et ont la notion d'une idée de justice, qui ont la notion de la souveraineté respectueuse de la justice et des droits individuels. La souveraineté tout en résidant dans la masse des citoyens n'est donc exprimée que par des citoyens capables et choisis, ce qui revient à constituer un électorat restreint.

Ainsi donc la souveraineté est limitée pratiquement :

1° En son exercice par la division des pouvoirs ;

2° En son principe par l'électorat restreint.

La souveraineté est divisée en cinq pouvoirs :

1° Le pouvoir royal ;

2° Le pouvoir exécutif.

3° Le pouvoir représentatif qui se subdivise : pouvoir représentatif de la durée ;

4° Pouvoir représentatif de l'opinion ;

5° Le pouvoir judiciaire (1).

Benjamin Constant insiste tout d'abord sur la distinction, très importante suivant lui, qu'il faut faire entre le pouvoir royal et le pouvoir exécutif. Il ne faut pas les confondre en un seul, comme on le fait d'ordinaire lorsqu'on dit que le roi est le chef du pouvoir exécutif.

Il base d'abord cette distinction sur la constitution elle-même qui établit la responsabilité des ministres.

« Notre constitution, dit il, en établissant la responsa-
« lité des ministres sépare clairement le pouvoir ministé-
« riel du pouvoir royal... Ils ne sont pas des agents passifs
« et aveugles, mais la constitution veut qu'ils soient res-
« ponsables envers la nation et que dans certains cas les
« ordres du monarque ne puissent leur servir d'excuse...
« Le pouvoir ministériel bien qu'émané du pouvoir royal
« a cependant une existence réellement séparée de ce der-
« nier ; et la différence est essentielle et fondamentale
« entre l'autorité responsable et l'autorité investie de l'in-
« violabilité »(2). « Le pouvoir royal est un pouvoir neutre, celui des ministres, un pouvoir actif ». Benjamin Constant remarque que c'était l'opinion de Clermont-Tonnerre, qu'il cite en ces termes : « Il y a, dit M. de Clermont-Tonnerre,
« dans le pouvoir monarchique deux pouvoirs distincts, le
« pouvoir exécutif investi de pérogatives positives, et le
« pouvoir royal qui est soutenu par des souvenirs et des

1. Benjamin Constant, *Principes de politique*, ch. II ; *Idem*, *Réflexions sur les constitutions et les garanties*, ch. I.

2. Benjamin Constant, *Principes de politique*, ch. II.

« traditions religieuses » (1). C'est aussi, dit-il, l'opinion de Chateaubriant dans sa *Monarchie suivant la Charte* (Chap. V).

Mais en dehors de ces considérations : essence du pouvoir royal distinct du pouvoir exécutif proprement dit, irresponsabilité du roi en face de la responsabilité des ministres, principe établi pratiquement par la Charte, il y a une autre raison de faire du pouvoir royal un pouvoir distinct : c'est sa qualité de pouvoir neutre. Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont trois ressorts qui doivent coopérer. Quand l'un d'eux se détraque, c'est au pouvoir neutre à le remettre en place.

« Le pouvoir royal est au milieu, mais au-dessus des « quatre autres, autorité à la fois supérieure et intermé- « diaire, sans intérêt à déranger l'équilibre, mais ayant « au contraire tout intérêt à le maintenir » (2). C'est la grande différence avec les monarchies absolues ou les républiques.

« Le pouvoir exécutif réside de fait dans les ministres ; « mais l'autorité qui permettait de le destituer a ce défaut « dans la monarchie absolue qu'elle est son alliée et dans « la république qu'elle est son ennemie. Ce n'est que « dans la monarchie constitutionnelle qu'elle s'élève au « rang de son juge » (3).

En effet, dans la monarchie absolue tout ce que font les ministres est fait au nom du roi et pour le roi. Le roi engage sa responsabilité par cela même et ne peut être juge et partie à l'égard de ses ministres. En défendant ses ministres, il défend son autorité. Un pouvoir républicain, au contraire, ayant brigué son poste n'a rien de plus précieux à

1. *Id.*, *Réflexions sur les constitutions et les garanties*, ch. I.
2. Benj. Constant, *Principes de politique*, ch. II.
3. *Id.*, *op. cit.*, ch. II.

défendre que son autorité. Les républiques sont donc forcées de rendre responsable le pouvoir suprême. Mais alors la responsabilité devient illusoire, car elle ne peut s'exercer si on veut frapper les hommes dont tous les rouages dépendent. Au contraire avec la monarchie constitutionnelle qui établit un pouvoir royal distinct du pouvoir exécutif, on n'est exposé à aucun de ces inconvénients. D'une part le pouvoir exécutif peut être destitué sans être poursuivi. D'autre part le roi peut abandonner son ministère sans rien abandonner de sa dignité, « ayant par ses « traditions un patrimoine familial d'honneur, plus pré- « cieux que tel exercice partiel de souveraineté » (1). C'est pour cela que la monarchie anglaise doit être prise pour modèle. Benjamin Constant, comme beaucoup de publicistes et d'hommes d'Etat, comme Louis XVIII du reste, prend à chaque instant la monarchie anglaise comme exemple à l'appui de sa théorie. C'était l'idée alors généralement répandue que les constitutions des peuples « libres » devaient être copiées sur le régime anglais.

Quelle seront donc les prérogatives de ce pouvoir royal, pour le mettre au-dessus des autres pouvoirs et maintenir leur coordination ? Il suffit de les énumérer :

1° Le pouvoir royal est dans les mains du roi ;

2° Le roi nomme et destitue le pouvoir exécutif ;

3° La sanction royale est nécessaire pour que les résolutions des Assemblées représentatives aient force de loi (Benjamin Constant se prononce même à cette occasion, pour le veto absolu) ;

4° Le roi peut ajourner les Assemblées représentatives, dissoudre celle de ces Assemblées qui est élue par le peuple et augmenter le nombre des membres de l'Assemblée héréditaire ;

1. Benjamin Constant, *Principes de politique*, ch. II.

5° La nomination des juges appartient au roi ;

6° Le roi a le droit de faire grâce ;

7° Le roi a le droit de paix et de guerre ;

8° La personne du roi est inviolable et sacrée (1).

En vérité pour un libéral Benjamin Constant fait exercer pratiquement toute la souveraineté par le roi. Le monarque détient tout le pouvoir exécutif, avec cet avantage sur un roi absolu qu'il est irresponsable. Quant au pouvoir législatif s'il le partage avec les Chambres qui ont concurremment avec lui l'initiative des lois, il a seul avec le veto absolu ce qu'on pourrait appeler le pouvoir législatif négatif. Enfin il est le maître des Chambres qu'il peut bouleverser à son gré. Et l'application pratique de la théorie de Benjamin Constant aboutit au même résultat que la doctrine de légitimité établie dans la Charte et principe de la monarchie de Louis XVIII.

Quoi qu'il en soit cette division des pouvoirs suffit, selon lui, pour assurer les droits individuels contre les empiétements des délégués du peuple chargés d'exercer la souveraineté. Il faut en outre protéger les individus contre la force même de la masse souveraine en restreignant le pouvoir souverain de celle-ci, c'est-à-dire en restreignant l'exercice du droit de vote pour ne le conférer qu'à ceux qui sont capables de connaître ce qui est juste au point de vue social.

Bien que parlant de souveraineté du peuple et non de souveraineté de la nation, ce qui serait plus conforme à sa pensée, Benjamin Constant procède à ce point de vue beaucoup plus des constituants de 1791 que de Rousseau. Il considère le droit de vote, dépendant de la souveraineté

1. Benjamin Constant, *Réflexions sur les const. et les garanties*, ch. II,

individuelle, comme un devoir social et non comme un droit. C'est pourquoi non seulement il légitime les restrictions du droit de vote ordinaires (1) telles que l'incapacité des mineurs, des femmes, des étrangers, des criminels, mais encore la restriction fondée sur la propriété. Du reste si on admet ce principe que les droits de l'électeur tiennent à certaines conditions de capacité, est-il illégitime de multiplier ces conditions ? Ce principe n'est-il pas susceptible de plus et de moins ?

Or pour Benjamin Constant la propriété est une condition essentielle de la capacité électorale, parce qu'elle est une conditions de jugement et de raison.

« Je ne veux faire aucun tort, dit-il, à la classe labo-
« rieuse. Cette classe n'a pas moins de patriotisme que les
« autres classes. Elle est prête souvent aux sacrifices les
« plus héroïques et son dévouement est d'autant plus admi-
« rable qu'il n'est récompensé ni par la fortune, ni par la
« gloire. Mais autre est je le pense le patriotisme qui donne
« le courage de mourir pour son pays, autre est celui qui
« rend capable de bien connaître ses intérêts. Il faut donc
« une condition de plus que la naissance et l'âge prescrits
« par la loi. Cette condition c'est le loisir indispensable à
« l'acquisition des lumières, à la rectification du juge-
« ment. La propriété seule assure ce loisir : *la propriété*
« *seule rend les hommes capables de l'exercice des droits*
« *politiques* » (2). Examinant le cas où les non-propriétaires

1. Benjamin Constant, *Principes de politique*, ch. VI : Aucun peuple n'a considéré comme membres de l'Etat tous les individus résidant de quelque manière que ce fut sur son territoire... même en démocratie... Il existe donc un principe d'après lequel entre les individus rassemblés sur un territoire, il en est qui sont membres de l'Etat, et il en est qui ne le sont pas... Il n'y a pas que les enfants et les étrangers, il y a aussi les journaliers.

2. Benjamin Constant, *Principes de politique*, ch. VI.

sont appelés à l'exercice des droits politiques, il prétend que dans ce cas il doit arriver forcément une de ces trois choses : ou bien les non-propriétaires ne reçoivent d'impulsion que d'eux seuls et ils détruisent la société ; ou bien ils reçoivent celle d'un homme ou des hommes au pouvoir et ils sont des instruments de tyrannie ; ou bien ils reçoivent celle des aspirants au pouvoir et ce sont des instruments de faction (1). Mais non seulement, la propriété assure le jugement et la capacité de connaître les besoins sociaux. Elle est encore équitable en ce qu'elle assure l'indépendance, et c'est là que sera en quelque sorte le critérium de capacité électorale : avoir de propriété ce qu'il est nécessaire pour être indépendant. « Celui qui « possède le revenu nécessaire pour exister indépendam- « ment de toute volonté étrangère peut donc seul exercer « les droit de cité » (2).

Benjamin Constant pousse plus loin le principe établi. Il prétend que *seule*, la propriété donne aux individus qui la possèdent la vraie connaissance des nécessités politiques, la seule perception exacte de la vie sociale. Cette connaissance, cette capacité ne sont pas des aptitudes de toutes intelligences fût-elle excessivement éclairée, et c'est pourquoi il refuse le droit de suffrage aux individus qui tout en ayant une instruction et une intelligence même supérieures ne sont pas propriétaires. « L'on a vu dans la Révolution « des littérateurs, des mathématiciens, des chimistes se

1 *Id.*, *op. cit.*

2. Benj. Constant, *Princ. de pol.*, ch. VI ; et *idem.*, *Réflex. sur les const. et les gar.*, ch. VII : Ceux que l'indigence retient dans l'éternelle dépendance et qu'elle condamne à des travaux journaliers ne sont ni plus éclairés que les enfants sur les affaires publiques, ni plus intéressés que des étrangers à une propriété nationale dont ils ne connaissent pas les éléments et dont ils ne partagent qu'indirectement les avantages.

« livrer aux opinions les plus exagérées, non que sous « d'autres rapports ils fussent éclairés ou estimables, mais « ils avaient vécu loin des hommes, les uns s'étaient accou- « tumés à s'abandonner à leur imagination, les autres à ne « tenir compte que de l'évidence rigoureuse ; les troisiè- « mes à voir la nature dans la reproduction des êtres faire « d'avance la destruction. Ils étaient arrivés par des che- « mins dissemblables au même résultat, celui de dédaigner « les considérations tirées des faits, de mépriser le monde « réel et sensible et de raisonner sur l'état social en enthou- « siastes, sur les passions en géométrie, sur les douleurs « humaines en physiciens » (1).

Ainsi, ce n'est même plus une condition de capacité intellectuelle, telle que l'admettait Guizot, qui constitue le droit d'être électeur, c'est une condition de propriété, de vie matérielle indépendante. Quelle sera la mesure de cette indépendance, quelle sera la quantité de propriété nécessaire, ce sont là des questions subsidiaires, variables avec les époques et sur lesquelles du reste Benjamin Constant a varié sans hésitation.

Mais combien avec ces deux éléments, d'une part le pouvoir royal prédominant au milieu de la division des autres pouvoirs, d'autre part le droit électoral réduit à une petite partie des citoyens, nous sommes loin de la conception ordinaire de la souveraineté du peuple « incontestable » suivant l'auteur. En réalité ce n'est plus la souveraineté du peuple ; c'est la souveraineté de la nation remise à différents pouvoirs pour être exercée conformément à une règle de droit public, à une constitution. Notons encore que Benjamin Constant prétend que cette souveraineté doit se conformer à la règle du juste, à la justice, et en réunissant toutes ces

1, Benjamin Constant, *Principes de politique*, ch, VI,

idées diverses dérivées du principe de la souveraineté du peuple limitée, nous arrivons en pratique aux mêmes conséquences que celles de Guizot : une souveraineté constituée ayant pour principe, la raison. En réalité, cette concordance de théories provient de ce que chacun des deux théoriciens ayant sous les yeux un exemple pratique, un état de fait prédominant le légitiment par des doctrines. Tous deux Guizot et Constant sont monarchistes et libéraux, le premier plus dévoué aux Bourbons que le second, tous deux vantent la monarchie constitutionnelle, et y aboutissent dans leurs conclusions doctrinales. Le premier admet seulement le principe de légitimité ; le second, un principe populaire. Mais c'est de ce dernier principe que devaient partir les libéraux avancés. C'est lui que devaient revendiquer dans son intégralité les partis républicains, rejetant les limites étroites qu'un libéral avait pensé imposer.

Lanjuinais

Ancien député à l'Assemblée législative et républicain comme les Girondins, c'est-à-dire républicain imbu d'idées nobles et généreuses, mais par cela même trop métaphysiques pour la politique, le comte de Lanjuinais était fermement attaché au dogme de la souveraineté du peuple. Pratiquement en 1814, lors de la crise française, il sentit l'impuissance d'un gouvernement républicain et l'impossibilité de le faire proclamer. Aussi s'attache-t-il à sauver ce qu'il appelait « l'héritage de la Révolution » par une monarchie constitutionnelle.

Après la première Restauration et lors du retour de Napoléon de l'île d'Elbe, il accepte de soutenir l'empereur « aux conditions d'une monarchie constitutionnelle » (1).

1. Napoléon à son retour demanda à Lanjuinais s'il était bona-

Après la chute définitive de Napoléon, il se rallie à l'idée d'une monarchie de Bourbons, constitutionnelle.

Ces idées, Lanjuinais les exposa dans une brochure assez célèbre sous la Restauration et qui fut en quelque sorte au milieu des autres publications nombreuses de cette époque la théorie des républicains de cœur qui concilièrent pour la nécessité des temps leur idéal avec la réalité d'une monarchie constitutionnelle. C'est pour cette raison que nous avons choisi Lanjuinais au milieu de bien d'autres écrivains.

Pour Lanjuinais, comme pour tous les disciples de Rousseau et de la Révolution française, le principe de toute souveraineté réside dans la volonté générale. Analysant les différentes sources de la souveraineté, il distingue « les « gouvernements qui reconnaissent pour principe fonda- « mental et constitutif, la volonté générale et persistante « des « associés » de ceux qui « cherchent à s'appuyer sur « une autre base, comme un prétendu droit divin, la con- « quête, la naissance, la propriété, le lien féodal, un con- « cordat positif ou tacite supposé irrévocable et non « révoqué entre la nation et une ou plusieurs familles, « considérées comme puissances étrangères l'une à l'autre « ou aux autres : les premiers sont des gouvernements « nationaux et de droit commun, les autres sont des gou- « vernements spéciaux ou d'exception » (1).

C'est là du reste la distinction coutumière entre les gouvernements qui puisent leur principe de vie dans un

partiste ou bourbonnien ? Lanjuinais répond : « Je suis patriotiste. La cause de la Révolution est aujourd'hui la vôtre. Aux conditions de la monarchie constitutionnelle, je vous soutiendrai franchement. » H. Martin, tome IV.

1. Lanjuinais, *Constitution de la nation française*, livre I, ch. 1.

principe extérieur à l'homme, ou dans un principe humain. Mais se séparant de Rousseau sur la conception de la volonté générale, de même que les constituants de 1791, Lanjuinais fait résider cette volonté générale dans la nation, être distinct et supérieur aux individus qui la composent, ayant ses destinées et sa volonté propres, indépendantes des volontés individuelles. En déléguant leur souveraineté à des représentants les individus ne l'aliènent pas, au profit d'une souveraineté absolue. Ils concourent simplement à dégager des volontés particulières la volonté la plus conforme aux désirs de chacun. « Il est remarquable, dit Lan-« juinais, que notre mot souverain ne signifie littéralement « que supérieur... La souveraineté constituée a pour supé-« rieur conventionnellement reconnu la *nation* entière « exerçant par elle ou par ses représentants l'autorité « constituante » (1).

N'est-ce pas en réalité se rapprocher de la thèse de Guizot et des doctrinaires, qui admettent une souveraineté constituée, c'est-à-dire établie d'après des règles de raison par la nation elle-même, n'est-ce pas la même conception, lorsque affirmant que cette souveraineté a des limites, il s'exprime ainsi : « Cette même souveraineté a pour limites *de droit* : « 1° les commandements et les défenses de la loi naturelle « ou de la raison qui est une loi divine (2) ; 2° les clauses « du Code constitutionnel et à défaut d'un tel Code, les « règles qui dérivent du but unique de la société politique, « savoir la conservation des droits de tous, l'intérêt « commun à tous, ou la volonté générale présumée » (3).

Se rattachant à Guizot par la conception de souveraineté basée sur le principe de la raison et de la loi divine,

1. *Id.*, *op. cit.*, livre I, ch. 1.
2. Cf. Guizot p. 125 et 126.
3. Lanjuinais, *op. cit.*, *ibid.*

dégagées conformément aux intérêts de la volonté générale, pourrait-on dire, et reliant ainsi à la façon des canonistes la loi divine et la souveraineté nationale de fait, Lanjuinais a également des analogies avec Benjamin Constant. Comme lui d'abord nous venons de voir qu'il limite la souveraineté par l'établissement d'un Code constitutionnel, sans aller du reste comme Benjamin Constant, jusqu'à décrire les rouages de cette souveraineté constituée. Comme lui (1) encore il pose des limites de fait à la souveraineté de la nation, principalement dans *l'opinion publique...* « elle a « pour limites de fait (la souveraineté), les religions, les « mœurs, l'opinion publique et les mouvements généraux « insurrectionnels qui peuvent résulter de cette opinion et « demeurer victorieux » (2). Cette dernière phrase est grosse de conséquences. C'est légitimées d'avance la révolte et l'insurrection qui réussissent. C'est légitimés les coups de mains et les révolutions qui bouleversèrent la monarchie de la Charte : 1830 et 1848. C'est la base de la théorie républicaine.

Ayant admis ainsi le principe de la souveraineté du peuple, comment peut-on le concilier avec la doctrine de la Charte. Lanjuinais soutient que la Charte n'est pas un octroi fait par le roi en vertu de sa souveraineté propre, mais un contrat passé entre la nation et le monarque. Il remarque d'abord qu'il y a des contradictions dans le texte « même de l'acte : « On y lit, dit-il, que la Charte main- « tient nos droits ; elle ne les a donc pas créés ? Qu'elle est « comprise parmi les engagements entre Sa Majesté et son « peuple ; elle n'est donc pas un établissement précaire, un « acte arbitraire du pouvoir royal ; elle n'est donc ni

1. Voir Benjamin Constant, p. 144.
2. Lanjuinais, *op. cit.*, livre I, ch. I.

« susceptible d'être abrogée comme une loi ordinaire, ni « révocable comme une ordonnance ?..... On ne peut « douter sérieusement qu'avant le 4 juin 1814, les Français « n'eussent des droits politiques autant et plus étendus « que maintenant et des droits civils semblables à ceux que « leur assure la Charte » (1).

Non seulement il existe dans la Charte des contradictions qui, selon lui, révèlent comme par des aveux, son vrai caractère de contrat passé entre le peuple et le souverain (bien qu'en réalité on pourrait objecter que l'un des contractants n'a pas été partie à l'acte), mais encore le caractère du contrat résulte du principe même sur lequel sont basés tous les gouvernements.

Quelle que soit la forme du gouvernement, c'est toujours sur l'accord des volontés des gouvernants et des gouvernés que la société est établie. Le droit de commander, la souveraineté, résulte de cet accord de fait et l'on ne peut raisonnablement dire qu'il y a octroi de droits lorsqu'en fait ce n'est qu'une simple reconnaissance. « ...La loi du gou- « vernement est un pacte volontaire et librement consenti ; « elle ne tire pas son origine, son principe obligatoire de « la volonté d'un homme, elle doit d'ailleurs être la voix « de la justice même. Elle n'est donc point une grâce... « elle ne ressemble à rien moins qu'à un octroi, c'est-à-dire « à une concession faite par pitié, par compassion, par « miséricorde ; elle est, il faut le répéter, une convention « réciproque, un contrat obligatoire pour tous les mem- « bres de la cité, la délégation de la détermination des « grands pouvoirs. Tous les peuples ont droit d'avoir une « constitution. Disons donc sans hésiter que la révocation « de la Charte ne saurait dépendre de la seule volonté des

1. *Id.*, *op. cit.*, livre II, ch. 1.

« rois et que s'il pouvait arriver qu'elle fût révoquée, la « nation ne manquerait pas de s'en procurer une autre, « peut-être plus libérale dans ses dispositions, plus com- « plète et plus exacte dans sa rédaction » (1).

Lanjuinais poussant la théorie de la souveraineté du peuple plus loin que Benjamin Constant n'admet pas que le roi ait un pouvoir distinct des autres pouvoirs, nisupérieur ni extérieur. D'après lui, la Charte a établi sous une forme monarchique un régime républicain et le roi est un des représentants de la nation au même titre que les députés. C'est la même théorie que celle de la Constituante qui voyait dans le roi un représentant de la nation. Le gouvernement est pour lui non pas un souverain, mais un être collectif, « une personne morale » dit-il (2) constituée par la réunion de deux pouvoirs : le pouvoir exécutif composé du roi et des deux Chambres. « Le roi est au sommet des « grands pouvoirs, il est la pointe de la pyramide sociale, « le grand chef supérieur et l'unique sous bien des rap- « ports. Ainsi la France est une monarchie. Le roi et les « Chambres sont soumis à la Charte et aux autres lois. « Cette monarchie est donc tempérée, *et le gouvernement « est donc républicain*, c'est-à-dire contitutionnel et repré- « sentatif, établi pour le bien de tous et non pas pour un « seul » (3). On peut concevoir en effet un régime républicain avec un monarque. Réduire le souverain au rôle de simple chef du pouvoir exécutif sans responsabilité (ministres seuls responsables), lui donner comme nature non pas un caractère spécial différent des caractères des sujets,

1. Lanjuinais, *op. cit.*, livre III, ch. 1.
2. *Id.*, *op. cit.*, livre III, ch. 1.
3. Lanjuinais, *op, cit.*, livre II, ch. 1 ; et *id.*, livre II, ch. 2 : Le pouvoir ou le droit royal est celui que le roi exerce comme premier et principal *représentant de la nation.*

mais le ramener à la fonction de simple représentant de la nation, supprimer en conséquence tout ce qui ferait son importance, tout ce qui lui permettrait d'avoir une initiative, une volonté, une puissance, lui enlever en résumé toute part de souveraineté pour remettre celle-ci tout entière entre les mains des députés de la nation, c'est bien établir le régime républicain sous une forme monarchique. Mais c'était là, chez Lanjuinais, plutôt un désir qu'une vue exacte de la monarchie suivant la Charte. Même les libéraux ne concevaient pas cette monarchie avec cette impuissance. Nous verrons Royer-Collard protester à la Chambre des députés, contre cette tendance à réduire le roi au rôle de simple chef du pouvoir exécutif et aboutir à la même conclusion que Lanjuinais ; à savoir qu'avec cette conception du pouvoir royal on établit une république avec un monarque.

Ainsi : Lanjuinais a une conception beauconp plus large que celle de Benjamin Constant de la souveraineté du peuple. Pour lui, cette souveraineté est indépendante de toute forme de gouvernement qui peut le recouvrir. Son principe peut s'accorder avec une monarchie comme avec une république, mais l'essentiel c'est qu'elle ait pour base le respect de la volonté générale. Enfin c'est une tendance très marquée vers la théorie républicaine pure. D'autre part comme tous les libéraux de l'époque, il reconnaît que la souveraineté doit prendre pour guide la raison, et qu'elle doit être limitée. C'est une théorie libérale à tendances républicaines.

SECTION IV

La légitimité

I. — Chateaubriand

S'il est des écrivains que la postérité étudie plus que ne l'ont fait leurs contemporains, il en est dont les œuvres ont eu une brillante réputation et une influence considérable, et qui causent une désillusion aux lecteurs étonnés de trouver si peu de chose sous la masse des paroles. C'est l'impression qui paraît résulter de la lecture des œuvres politiques de Chateaubriand. Pour prendre l'œuvre principale, celle qui, selon les historiens, eut un retentissement éclatant, la *Monarchie selon la Charte* on est assez surpris de trouver sous la plume de son auteur plus de discussion d'un intérêt relatif et pratique que de discussions des principes fondamentaux du droit public.

C'est ainsi que toute la seconde partie de la *Monarchie selon la Charte* c'est-à-dire la moitié de l'ouvrage renferme uniquement l'opinion critique de Chateaubriand sur les premiers ministères de la Restauration, et les erreurs de l'administration. Dans la première partie six chapitres sont uniquement employés à l'examen de l'initiative législative et pour aboutir à cette seule conclusion originale qu'on a affaibli la prérogative royale en lui laissant l'initiative des lois : car les Chambres, en apportant des amendements aux projets royaux et en les modifiant, diminue l'autorité dont ils émanent. Dix-sept chapitres sont employés à examiner la composition des ministères, à la critique d'un ministère de la police et de la police générale, aux qualités personnelles d'un ministre.

Il en est de même des *Réflexions politiques* qui avec la

Monarchie selon la Charte constitue le seul ouvrage d'ensemble de Chateaubriand en matière d'opinions politiques.

L'impression qui résulte de la lecture de ces deux ouvrages est aujourd'hui assez difficile à analyser. A côté d'opinions très vétustes et de sentiments d'un âge passé, tels par exemple que la réclamation faite en faveur des pairs de France pour le rétablissement de vieux droits : la substitution, le retrait lignager (1), on trouve des idées entièrement libérales et modernes ; sur la liberté de la presse, par exemple, sur les rapports des Chambres avec le ministère, sur la conduite des ministres.

En recherchant le fond de la pensée de Chateaubriand sur l'origine du pouvoir on voit qu'il rejette la souveraineté du peuple, comme la souveraineté de droit divin. Il n'admet pas non plus la souveraineté élective. Sa théorie se rapprocherait sensiblement de celle de Talleyrand, en se basant sur la légitimité, sur le droit de la tradition, sur les services rendus, sur la nécessité politique d'opérer une conciliation dans les institutions françaises. Examinant le principe de la royauté il pense qu'il y a trois manières de vouloir un roi : selon l'ancien régime, par le despotisme, ou avec la Charte. C'est cette dernière forme qui est la plus raisonnable : Elle crée la monarchie représentative où tous les éléments de la nation sont en équilibre (2). Tout autre monarchie ne saurait être admise, car elle ne pourrait avoir pour base que l'élection, ce qui est contradictoire, l'essence de la monarchie étant la durée par l'hérédité, la fixité dans le mouvement, contrairement à l'essence de l'élection, qui est la variété et le changement. « Mais si reconnaissant les inconvénients de la monarchie élective nous revenons à la

1. Chateaubriand, *La monarchie suivant la Charte*, I, 14.
2. *Id.*, *La monarchie selon la Charte*, I, 1.

monarchie héréditaire incontestablement la meilleure de toutes, le roi a dû dire : Je règne parce que mes ancêtres ont régné, je règne par les droits de ma naissance ; sauf à moi à convenir avec mes peuples d'une force d'institution qui régularise mon pouvoir, assure la liberté civile et politique et soit agréable à tous. Rien alors n'est plus conséquent que la conduite du roi ; nous ne sommes point une République et il n'a pas dû reconnaître la souveraineté du peuple ; nous ne sommes point une monarchie élective, et il n'a pu revenir par voie d'élection » (1).

Quelle est donc la nature du pouvoir du roi, dans cette monarchie ? C'est à la fois quelque chose de suranné en ce sens que Chateaubriand regarde la personne du roi presque comme une divinité, et en même temps de très moderne, puisqu'il efface cette personne derrière le ministère qui la couvre complètement, et présente presque la théorie avant la formule du roi qui règne et ne gouverne pas. « Rien ne procède directement du roi dans les actes du gouvernement. Tout est l'œuvre du ministère, même la chose qui se fait au nom du roi et avec sa signature, projets de loi, ordonnances, choix des hommes. Le roi est une divinité que rien ne peut atteindre : inviolable et sacrée, elle est encore infaillible, car s'il y a erreur cette erreur est du ministère et non du roi. Ainsi on peut tout examiner sans blesser la majesté royale, car tout découle d'un ministère responsable » (2). On arrive ainsi, en surélevant la personne du roi, en le mettant tellement au-dessus des autres pouvoirs, comme une divinité, en le couvrant complètement de la responsabilité ministérielle à l'établissement d'un régime constitutionnel, pour ainsi dire parlementaire. Le

1. Chateaubriand, *Réflexions politiques*, ch. X.
2. *La monarchie selon la Charte*, I, 4.

moyen de gouverner est l'accord des Chambres et du ministère. Ce dernier doit se créer une majorité et marcher avec elle.

Les quelques idées résumées ci-dessus constituent tout l'essentiel de l'œuvre écrite de Chateaubriand. On voit que comparée aux écrivains déjà analysés cette œuvre est peu de chose. Mis si cette œuvre mériterait presque d'être passée sous silence, le nom seul de son auteur vaut que l'attention s'y arrête.

CHAPITRE IV

LES DÉBATS PARLEMENTAIRES DE 1815 A 1830

Vue générale des partis. — La souveraineté royale et la légitimité antérieures et supérieures à la Charte ; Labourdonnaye. — La souveraineté royale antérieure et la Charte irrévocable : Peyronnet, de Serre. — La souveraineté de la Charte ou souveraineté constituée : Royer-Collard. — La souveraineté de la nation ou souveraineté des trois pouvoirs : Manuel, Foy.

On retrouve les théories dont nous venons de voir le développement dans les livres avec toute leur ampleur, tous leurs prémisses et toutes leurs conséquences, exprimées également dans les Chambres, soit par les députés, soit par les pairs. A l'occasion de lois importantes, les orateurs des différents partis faisaient appel aux principes du droit public pour motiver leur avis. C'est ainsi qu'ils ont abordé quelquefois les théories de la souveraineté.

Tous cherchaient à se fonder sur la Charte, et tous prétendaient retrouver logiquement en elle la base de leurs doctrines ; conséquence forcée de l'antinomie qui existait dans les principes mêmes du gouvernement établis par la Charte.

Tous prétendaient n'avoir pour but que la stricte et fidèle interprétation de la Charte ; tous se reportaient à elle pour revendiquer les garanties de liberté ou d'autorité qu'elle avait données. Mais le plus souvent la question de principe

était laissée dans l'ombre, et la discussion n'abordait que applications du droit de gouverner.

Qu'il s'agisse de lois électorales ou de lois sur la presse, et ce sont les deux points sur lesquels tous les grands débats se sont engagés, on retrouve toujours au fond la même loi générale : la recherche du pouvoir ou de la puissance en ébranlant l'opinion publique et sous le fatras des discussions de détails, toutes visant immédiatement l'intérêt pratique, les doctrines générales, les théories disparaissent, après n'avoir servi un moment qu'à donner une apparence de raison aux différentes thèses.

Il est possible cependant de retrouver une partie de la pensée de l'époque dans les débats parlementaires : une partie seulement, car moins libres dans leurs paroles que dans leurs livres, les contemporains de la Restauration ne pouvaient aborder à la tribune certaines discussions que nous avons trouvées dans leurs écrits. C'est ainsi que la théorie de la souveraineté du peuple n'a jamais été défendue dans les Chambres avant 1830. Elle était considérée comme une « doctrine subversive » et chaque fois que le mot était prononcé par un orateur, c'était pour en rejeter le principe avec toute l'horreur que la « démocratie » inspirait à l'époque.

La gauche la plus avancée, La Fayette et Manuel ne sont jamais allés au delà de la souveraineté nationale, bien que les tendances de La Fayette aient été au fond très démocratiques et très populaires. A côté de ces extrêmes libéraux, Benjamin Constant, Chauvelin, Sebastiani, Dupont de l'Eure, Lafitte, Voyer d'Argenson, partisans d'une souveraineté nationale étendue, limitaient cette souveraineté (en pratique le droit de vote) à un petit nombre d'électeurs. Ils visaient surtout au régime d'une monarchie constitutionnelle parlementaire, c'est-à-dire le roi prenant ses mi-

nistres dans la majorité du Parlement. On aurait pu les appeler des « nationaux libéraux ».

Le général Foy et Camille Jordan formaient la transition entre ce groupe et celui des « doctrinaires » : Royer-Collard, de Broglie, Guizot et de Serre (qui se sépare de ses amis lors de son entrée au ministère). Pour les doctrinaires, la souveraineté était, suivant le mot de Royer-Collard, une « souveraineté constituée » résultant des principes établis par la Charte, souveraineté qui résidait dans l'ensemble des pouvoirs et non dans l'un d'eux. Pratiquement, ces trois pouvoirs concouraient à l'exercice de cette souveraineté. Mais chacun étant libre dans son action, le roi pouvait choisir ses ministres comme il l'entendait.

La droite avec Peyronnet, Corbière, Villèle, et aussi plus tard de Serre, pensait que l'origine de la souveraineté résidait dans le roi, parce que son droit était antérieur à la Charte Depuis qu'il avait octroyé cette dernière, il avait reconnu aux Français un certain nombre de droits auxquels le sien propre n'était pas supérieur. Ces droits, il ne pouvait pas les reprendre, parce qu'on ne reprend pas ce que l'on a donné. Mais ayant reconnu à la nation le droit d'être consultée, il prenait les Chambres uniquement comme conseils. Sa volonté était indépendante, et l'exercice du gouvernement représentatif permettait au roi de choisir ses ministres en dehors des Chambres et de les maintenir au pouvoir malgré elles.

Enfin, le parti des ultra-royalistes à l'extrême-droite ne reconnaissait dans la Charte qu'un octroi qui pouvait être retiré comme il avait été donné. Les uns, comme Jollivet, Castelbajac, le comte Germain, suivaient la doctrine de Bonald fondant la souveraineté sur le droit divin, entendu ainsi que nous l'avons exposée au chapitre précédent, non comme un pouvoir de prédestination divine, mais comme

un pouvoir dont l'origine divine se prouvait par la ratification du temps. Les autres partisans plus atténués de la légitimité suivaient Labourdonnaye, et considéraient la valeur de la Charte par rapport au temps. Leur but n'était pas de retirer la Charte, mais d'empêcher surtout les progrès des libéraux et l'emploi des mesures libérales.

Il y a lieu de faire remarquer tout d'abord que ces doctrines ne prirent pas position dès le début de la Restauration. La Chambre introuvable élue en 1815 au moment de l'invasion, et composée en grande majorité d'ultras, tenta une restauration violente de l'ancien régime et fit prendre les mesures dont le nom est resté dans l'histoire sous le nom de Terreur blanche. Le roi et son ministre Richelieu entamèrent la lutte contre cette Chambre, soutenus du reste par l'opinion publique. La Chambre introuvable protesta contre le ministère « qui n'avait pas sa confianee » et invoquant la théorie parlementaire, demandait un ministère de majorité.

C'était aller droit contre les principes mêmes de souveraineté invoqués par ces royalistes. Mais ils employaient les moyens révolutionnaires pour le succès de leur cause. « Sauvez le roi quand même », était leur mot d'ordre. Le roi, au contraire, qui devait rester toujours fidèle à sa maxime prétendait choisir librement ses ministres, soutenu par la minorité des royalistes constitutionnels et des libéraux. « Du jour, disait Royer-Collard, où le gouvernement « ne consisterait que dans la majorité des Chambres et où « il serait établi en fait, qu'elle peut renvoyer les ministres « du roi, c'en serait fait non seulement de la constitution « mais de la royauté indépendante, de ce jour nous serions « en république. » En 1816, la doctrine des droits du Parment était indiquée par les ultra-royalistes contre le roi, et

les libéraux soutenaient les prérogatives du roi contre le Parlement.

« Les rôles semblaient donc renversés ; c'était le parti « de l'ancien régime qui voulait affaiblir le roi au profit « du Parlement, élargir le corps électoral et augmenter « l'autonomie locale ; c'était le parti libéral qui soutenait la « suprématie du roi, c'est que les partis regardaient le « mécanisme politique seulement comme un instrument « pour s'assurer le pouvoir, et tenaient moins à la forme « du gouvernement qu'à la direction donnée à la politique, « les *ultras* voulaient faire passer le pouvoir à la noblesse « des campagnes, qui eût été maîtresse de la Chambre, « grâce aux électeurs à 50 francs, afin de rétablir un « régime aristocratique ; les libéraux tenaient à conserver « la domination du roi, des préfets et des électeurs à « 300 francs, parce qu'on les savait favorables au maintien « du régime social né de la Révolution » (1).

Mais à dater des élections de 1816, les partis prirent leurs positions et suivant les lois électorales plus ou moins favorables aux libéraux, suivant les vicissitudes des élections, chacun put faire prédominer sa doctrine dans les Chambres. Ce fut à l'occasion des lois électorales que furent débattues les grandes questions de la souveraineté (2).

1. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, p. 108.

2. Deux lois électorales furent votées sous la Restauration. La première (1817) fixait le cens des électeurs à 300 francs et leur âge à 30 ans, le cens des éligibles à 1.000 francs et leur âge à 40 ans, adoptait le collège de département et de renouvellement partiel tous les ans par 1/5. La deuxième (1820) *ou loi du double vote* prenait pour base deux collèges : dans le premier (Collège d'arrondissement) votaient les électeurs dont le cens atteignait 300 francs, qui nommaient 258 députés. Dans le deuxième (Collège de département) les électeurs dont le cens atteignait 1 000 francs et qui

L'extension du suffrage et le mode de votation, l'importance à donner aux électeurs ainsi qu'aux éligibles dépendaient en effet de la conception que chacun pouvait se faire du pouvoir souverain. Sans même que les théories soient exprimées nettement, on pourrait les induire de leurs conséquences, c'est-à-dire des opinions de chacun sur cette question pratique : le droit de vote. C'est en effet à leur propos que furent exposées les différentes théories du gouvernement représentatif que nous allons examiner.

En même temps que les lois électorales furent débattues les lois sur la presse, débats au cours desquels ces mêmes doctrines furent dégagées (1) parce que la liberté de la presse faisant partie du droit public des Français et étant reconnue en tête des droits dans la Charte (art. 8), il n'était pas possible de poser la question de la liberté de la presse ou de ses restrictions, sans aborder la question plus haute des droits reconnus ou octroyés, de la Charte concession du contrat, du droit préexistant du roi ou du droit qu'il tenait de la Charte.

C'est en effet à propos du premier projet de loi sur la presse (1818) que fut abordée la question de la souveraineté, et nettement par un député : Jollivet. Il considérait la

avaient déjà voté dans le premier collège, nommaient 172 députés. Le renouvellement était intégral. En 1823, Villèle fit voter une loi (loi de la septennalité), qui fixait le renouvellement intégral tous les 7 ans, et qui ne fut du reste jamais appliquée.

1. Lois sur la presse : 1° (1819) Suppression de la censure, juridiction du jury, journaux soumis au timbre et au cautionnement (200.000 fr.). Mais en 1820, une ordonnance rétablit la censure et l'autorisation ; 2° (1822) supprime la censure ; maintient l'autorisation et le droit de suspendre les journaux, juridiction des tribunaux ordinaires. Mais en 1823, une ordonnance rétablit la censure ; 3° Proposition Peyronnet ou loi Vandale (1826) votée à la Chambre et repoussée par les Pairs ; 4° (1828) Abolition de la censure, de l'autorisation préalable et des procès de tendance.

royauté comme la source de toute souveraineté, comme le seul pouvoir légitime, seul juge des droits des individus et des restrictions à lui apporter. Seul le pouvoir royal représentait la nation. Les Chambres n'étaient que ses conseils, et il ne fallait pas tomber dans l'erreur sur la représentation nationale « qui est essentiellement sur le trône, « siège de la souveraineté, source de toute puissance et de « tous honneurs, et sur cette Charte où les pouvoirs qu'elle « établit ne sont que les moyens de cette souveraineté pour « la dispensation de l'ordre et de la justice » (1). C'est la même thèse qui est reprise à la Chambre des députés par Bonald (2), Castelbajac (3), Sallaberry (4), qui opposait les deux principes ennemis, « la souveraineté du prince et la souveraineté du peuple », et qui rejetait toute extension de l'élection au peuple (à propos de l'organisation communale) comme une « irruption de la démocratie dans le domaine royal » comme l'établissement de deux Chartes en face l'une de l'autre contrairement à la Charte de 1814 dont les articles 14 et 15 ont établi d'une manière définitive la « prédominance royale ». Malgré un certain libéralisme très indépendant, puisque souvent elle arrêta les projets de la « Chambre retrouvée » la Chambre des pairs entendait certains de ses orateurs argumenter sur le même thème (5).

Toutefois il était bien difficile, même dans les premiers moments d'une restauration monarchique des plus violentes, de revenir au vieux et seul principe de souveraineté de droit divin. La droite pouvait le regretter, mais non l'invo-

1. Jollivet, *Annuaire historique,* 1818, p. 26.
2. Bonald, séance du 7 mars 1820.
3. Castelbajac, séance du 3 juin 1824.
4. Sallaberry, séance du 31 mars 1829.
5. Clermont-Tonnerre, séance du 15 février 1820; Comte Germain, séance du 24 juin 1820.

quer à la tribune : « Ne mêlons pas s'il est possible, disait « Bazire (1), la divinité à nos débats, la doctrine du droit « divin, *ne fût-elle qu'une fiction*, elle serait heureuse et « salutaire, puisqu'elle a pour double objet d'avertir, d'une « part les rois de se rendre dignes par leurs vertus de la « mission qui leur est confiée, et de l'autre qu'ils n'échap- « peront pas à la justice divine.

« Mais ce n'est pas le lieu... l'article 74 de la Charte porte « que le roi et ses successeurs jureront dans la solennité « de leur sacre d'observer fidèlement la Charte constitu- « tionnelle ».

Si le principe de droit divin ne pouvait être invoqué, dans les débats parlementaires (pure question de forme du reste, puisque au dehors les ultras n'hésitaient pas à professer les doctrines de Maistre et Bonald), le principe de la légitimité était la base de leurs discussions. Fondant à la fois ce principe avec la Charte, comme l'avait fait Talleyrand, ils appuyaient la royauté d'une part, sur son droit historique, sur la longue possession du pouvoir, sur la légitimité, d'autre part sur la Charte présentée et maintenue toujours comme une concession du monarque dont le droit préexistant avait bien voulu pour ainsi dire se fixer dans un écrit, de telle que le droit originel lui-même, source de toute autorité, et son expression écrite, la Charte, formaient un nouveau droit public des Français, pacte social intangible. « Dans notre monarchie constitutionnelle, ce pacte se « forme de deux éléments bien distincts, la Charte « l'auteur de la Charte, le Roi légitime, ou plutôt le « principe de la légalité en vertu duquel il agit, monu- « ment de l'expérience et de la sagesse de nos pères ; éta- « blie dans l'intérêt des peuples bien plus que dans l'inté-

1. Bazinc, séance du 13 mars 1822.

« rêt des rois, la légitimité du trône parmi nous se perd « dans la nuit des temps, et fut pendant des siècles consa- « crée par nos mœurs avant d'être promulguée par nos « lois... C'est ainsi que réimposée à la France par vingt- « cinq ans de troubles et de révolutions, qu'elle seule pou- « vait faire cesser, la légitimité veut enfin se rasseoir sur ce « trône antique dont l'ébranlement fut le signal de nos « calamités et la chute de l'époque la plus effroyable de « notre histoire.

« C'est par là que la Charte octroyée, et non pas consen- « tie, monument de retour de la France à ce principe con- « servateur n'eut pas besoin de le consacrer par une dispo- « sition écrite. Postérieure à lui, engendrée par lui, « témoin irrécusable de sa préexistence, elle eût affaibli son « propre témoignagne, en confondant la maxime fonda- « mentale de la monarchie dans le recueil des lois qui la « modifient, mais ne l'instituent pas.

« C'est par là que la Charte et la légitimité unies par un « lien indissoluble comme la cause et l'effet, ne font plus « qu'un tout indivisible, le nouveau droit public des Fran- « çais, notre pacte social » (1). Bien que présentée sous cette forme de monarchie constitutionnelle, la doctrine purement royaliste maintenait la souveraineté tout entière dans le roi. La Charte n'était toujours qu'une concession du souverain qui pouvait la retirer quand il le jugeait utile. Sans doute il paraissait que le monarque ne le ferait pas parce qu'il ne voudrait pas méconnaître sa parole. Mais en lui réservant le pouvoir suprême, on faisait reconnaître en lui une autorité à la fois antérieure et supérieure à la Charte, de sorte qu'en réalité il n'était limité par aucun des droits qu'il avait recconnus et qu'en dernier lieu il pouvait s'ériger juge de ces droits.

1, Labourdonnaye, 15 mai 1829.

C'est précisément en ne considérant pas dans le pouvoir du roi un caractère de supériorité, en ne reconnaissant en lui qu'une autorité antérieure à la Charte et non supérieure, que se distinguaient les monarchistes du centre droit. Pour eux, la souveraineté résidait dans le roi seul. C'était le principe de la souveraineté royale, mais sans être entendue comme pouvoir prépondérant, supérieur, illimité; cette sorte de pouvoir n'est que le despotisme parce qu'il se met au-dessus de la loi en invoquant sa seule souveraineté.

Au contraire la souveraineté du roi est la garantie, la protection des droits des sujets, parce que la souveraineté du roi d'où découle la loi, ne peut s'exercer que si les sujets ont des droits ; mais cette souveraineté en quelque sorte légale ne peut exister que si une loi existe. Autrement c'est la tyrannie.

« Et en effet, disait de Serre, ne l'attaquez-vous pas (la Charte) en niant sa souveraineté (du roi) parce que vous donnez l'interprétation la plus fausse à ce mot souveraineté que vous ne comprenez pas. Vous expliquez la souveraineté comme le despotisme, comme la tyrannie, comme un pouvoir malfaisant qui peut tout détruire, qui hors de lui ne connaît aucun droit... A côté de la souveraineté du roi et sous sa protection nous avons toujours maintenu les droits des sujets ; et c'est dans cette distinction que reside l'accord du pouvoir et des libertés. Tous les droits avaient été détruits toutes les libertés avaient été anéanties par la Révolution qui ne sut fonder qu'une succession de tyrannies spoliatrices et sanguinaires. Le roi parut; avec lui, avec le pouvoir légitime, avec la souveraineté du roi, reparurent les droits et les libertés ;... le roi s'est empressé de concéder à la nation des droits et des libertés fondés par la Charte ; *droits aussi sacrés que l'est la souveraineté du roi*

dont ils émanent. Voilà la base de notre gouvernement légitime et représentatif (1).

La souveraineté réside donc dans le roi qui a concédé la Charte ; pourquoi ? Parce que c'est en lui que se trouve l'origine et non plus la source de tout pouvoir comme disaient les monarchistes du droit divin qui représentaient la souveraineté du roi comme une délégation de la souveraineté divine. C'est parce que le pouvoir du roi, historiquement, est antérieur à la Charte, que la souveraineté réside en lui et non dans la Charte et c'est pourquoi il est faux de parler de souveraineté constituée, comme le fait Royer Collard. Il ne faut pas entendre par là que l'autorité du roi est supérieure à celle de la Charte. Car il pourrait dans ce cas révoquer ce qu'il a donné, alors qu'il ne le peut pas. Le don qu'il a fait une fois pour toutes est irrévocable. Ce n'est pas une aliénation de la souveraineté, c'est simplement la reconnaissance écrite de droits qui font partie eux-mêmes de son pouvair.

Des pouvoirs peuvent se succéder les uns aux autres, mais les droits existent de tout temps : le pouvoir actuel du roi n'est que la suite des différents pouvoirs de ses ancêtres ; mais les droits des sujets existaient déjà avant d'être écrits. Ils étaient dispensés par le roi sans qu'une forme leur fût donnée ; du jour où ils eurent le témoignage d'une loi écrite, ils existèrent de fait à côté du pouvoir du roi.

« Des pouvoirs ont précédé la Charte et c'est ici le lieu « de faire remarquer qu'on a commis un abus d'expres- « sion auquel on aurait peut-être moins dû se livrer lors- « qu'on a prétendu que des orateurs ont cherché à faire « reconnaître dans cette Chambre des pouvoirs supérieurs « à la Charte ; c'était *antérieurs*, qu'il fallait dire. Il serait

1. De Serre, séance du 20 mai 1821.

« en effet fort extraordinaire que la Charte s'opposât à ce « qu'une loi contînt des dispositions destinées à assurer le « respect dû à l'autorité qui a concédé la Charte, j'ai en- « tendu souvent discuter sur le pouvoir de fait et sur son « étendue ; j'ai aussi entendu discuter sur le pouvoir de « droit et sur ses prérogatives. Mais je n'ai jamais entendu « nier par personne que pendant la durée du pouvoir de « fait, c'est-à-dire avant la Charte eût été concédée, le pou- « voir de droit ne résidât pas dans la personne du roi, ce « droit a donc en effet précédé la Charte, ce droit aura donc « été indépendant » (1).

Et Corbière ministre de l'intérieur continuait ces paroles : « L'autorité du roi ne peut pas être supérieure à la « Charte, le roi l'a octroyée à ses peuples, elle est un bien- « fait qui appartient à tous ceux qui l'ont reçue, par con- « séquent le roi ne peut pas avoir une autorité supérieure « à la Charte, car cette autorité pourrait la révoquer et alors « il aurait donné sans assurer ce don... Et ce mot *octroyée* « doit être respecté comme le texte tout entier dont il fait « partie ; le roi avait donc le pouvoir de l'octroyer, le roi « qui date son règne depuis 27 ans avait donc un droit « antérieur à la Charte (2).

La souveraineté a donc son origine dans le roi. Elle y réside toujours dans son principe ; pour son exercice elle se divise en trois pouvoirs. Mais ces trois pouvoirs ne constituent pas eux-mêmes la souveraineté, ce qui a été appelée la souveraineté de la loi : « Pour nier la souverai- « neté du roi, on établit la souveraineté de la loi ou celles « des trois pouvoirs ; mais si le roi est souverain *de par la* « *Charte*, elle a donc pu en usant de sa souveraineté, modi-

1. Peyronnet, séance du 23 janvier 1822.
2. Corbière, séance du 23 janvier 1822.

« fier ou interpréter quelques dispositions de la Charte. « Ainsi ce n'est qu'une dispute de mots ; nous disons, nous « que le roi exerce la souveraineté la plus entière, celle « de la loi avec le concours des Chambreset nous le disons « avec la Charte qui a établi que les Chambres étaient les « formes du gouvernement du roi » (1).

Les pouvoirs ne sont donc que des formes du gouvernement du roi. Les Chambres par conséquent participent à cette souveraineté :

« Nul doute que les Chambres étant, aux termes de la « Charte, une des formes du gouvernement du roi, elles « ne soient dans les limites que la Charte leur a tracées, « associées à l'exercice de la souveraineté royale, ou, pour « mieux dire, qu'elles ne soient une des formes par les- « quelles, dans certains cas, le roi exerce sa souveraineté « d'une manière plus imposante, plus solennelle, plus irré- « vocable. Voilà, je crois, la vérité des choses » (2).

Toutes ces théories sur la souveraineté n'ont rien en elles-mêmes de très original, ou de très neuf. Elles sont, dans un langage parlementaire, c'est-à-dire avec les formes et les précautions oratoires nécessaires, pour exposer des idées à des adversaires, la reproduction des idées de légitimé exposées par les écrivains royalistes avec beaucoup plus de logique et d'énergie. Avec Royer-Collard, au contraire, nous nous trouvons en présence d'une conception différente et originale, semblable à celle de Guizot, qui devait faire partie lui aussi du groupe des *Doctrinaires*, conception basée sur un principe philosophique, la raison. La thèse peut se résumer ainsi : il y a un pouvoir, une autorité de fait instituée par la Charte et légitime. Ce pouvoir

1. De Serre, séance du 20 mars 1821.
2. De Serre, séance du 8 mars 1821.

doit exercer la souveraineté conformément à des principes permanents de vérité, de justice et de raison.

La base de ce système, c'est la légitimité à laquelle Royer-Collard rend hommage, et qu'il invoque comme incarnant l'idée de droit dans une personne, donnant une image sensible à la notion du droit de commander, et inspirant l'habitude de reconnaître les bonnes lois.

« Je défends encore, je revendique la ligitimité qui nous « est si nécessaire, et que nous perdrions en quelque « manière, si nous ne la conservions pure et sans tache. La « légitimité est l'idée la plus profonde à la fois et la plus « féconde qui soit entrée dans les sociétés modernes ; elle « rend sensible à tous, dans une image révérée, le droit, « ce noble apanage de l'espèce humaine, le droit sans lequel « il n'y a rien sur la terre qu'une vie sans dignité et une « mort sans espérance. La légitimité nous appartient plus « qu'à aucune autre nation, parce qu'aucune race royale « ne la possède aussi pure et aussi pleine que la nôtre, et « qu'aucune aussi n'a produit un si grand nombre de bons « et de grands princes » (1).

Mais cette légitimité n'est pas réservée au roi. Ce qui émane du roi participe de ce caractère de légitimité. Et cela était absolument nécessaire, car pour exprimer le droit comme elle l'a fait, il lui fallait recevoir son droit d'une autorité qui le possédait. C'est de cette autorité qu'elle tient son caractère de légitimité. Ayant ainsi un point d'appui fixe, elle a pu accorder sans danger aux sujets la liberté qui était réclamée et répondre ainsi aux besoins de la société. « La Charte n'est autre chose que cette puissance « indissoluble du pouvoir légitime dont elle émane avec « la liberté nationale qu'elle reconnaît et consacre. C'est

1. Royer-Collard, séance du 17 mai 1820.

« là son caractère; c'est par là qu'elle est forte comme la « nécessité.

« Quoique la Charte soit écrite et même que nous l'ayons « vu écrire, elle n'est point arbitraire comme les concep- « tions systématiques de l'esprit, il lui était imposé d'être « vraie, d'exprimer fidèlement les intérêts, les mœurs, l'état « de la société qu'elle devait régir » (1).

Et de même comme la Charte institue la Chambre des députés, cette dernière participe du caractère général de légitimité. « La Chambre des députés a contracté dans la « Charte une véritable légitimité, c'est-à-dire une nature « propre et inaltérable, qui se fait reconnaître à des signes « non équivoques » (2). Cette conception de la légitimité est bien différente de celle que nous avons vue jusqu'à présent. Elle n'est pas réservée au roi en vertu de son droit historique. Elle s'étend à toutes les branches du gouvernement parce qu'elles participent du caractère fondamental de ce gouvernement.

C'est pourquoi ce caractère général de toutes les branches du pouvoir, ou plutôt de tous ces pouvoirs nécessite la confusion en leur réunion de la souveraineté. Depuis l'institution de la Charte, la souveraineté ne réside plus dans le roi, parce qu'il n'a plus seul l'intégralité des pouvoivs. Elle ne réside pas davantage dans le peuple. Les libéraux de gauche comme nous le verrons, pour éluder la difficulté la feront résider dans la nation. Mais Royer-Collard ne la fait pas résider dans une autorité préexistante à la Constitution. Il la place dans la Constitution même, c'est-à-dire dans l'union des trois pouvoirs : le roi, les pairs et les députés.

1. Royer Collard, séance du 17 mai 1820.
2. *Idem.*

« La différence de la souveraineté du peuple à la souve-
« raineté constituée des gouvernements libres, c'est que
« dans la première, il n'y a que des personnes et des volon-
« tés ; dans l'autre, il n'y a que des droits et des intérêts ;
« les individualités disparaissent ; tout s'élève du particu-
« lier au général ; la société a passé tout entière dans son
« gouvernement. Là et là seulement la souveraineté réside,
« parce que là et là seulement les intérêts ont leurs organes
« et les droits sur leur sauvegarde. Tel est notre gouverne-
« ment. L'unité morale de la société y respire dans le
« monarque héréditaire. Le roi n'est pas une personne ; il
« n'est pas une institution ; il est l'institution universelle
« dans laquelle sont placées toutes les autres (1).

Or l'accord que nous avons déjà remarqué dans la Charte entre la légitimité principe de fixité et de raison, et la liberté désir de la société se retrouve encore ici. Cette souveraineté qui réside dans la Charte, c'est-à-dire dans l'union des trois pouvoirs aurait pu être despotique tout autant que celle qui aurait résidé soit dans la personne d'un prince, soit dans une assemblée. C'est pourquoi la Charte a immédiatement consacré les droits publics des Français, pour assurer à la société ses garanties et sa défense. « La
« Charte avait donc à constituer à la fois le gouvernement
« et la société. La société a été non sans doute oubliée ou
« négligée, mais ajournée. La Charte n'a constitué que le
« gouvernement et l'a constitué par la division de la sou-
« veraineté et la multiplicité des pouvoirs. La Charte aurait
« fait peu, trop peu pour relever la société, si elle s'était
« arrêtée à la division des pouvoirs. A la place d'un despo-
« tisme simple nous aurions un despotisme composé, l'om-
« nipotence parlementaire, après l'omnipotence d'un seul.

1. Royer-Collard, séance du 17 mai 1820.

« Devant l'un comme devant l'autre la société désarmée « d'institutions serait restée sans défense » (1). C'est par les droits publics, liberté individuelle, liberté de la presse, etc., que la société a le contrepoids nécessaire à toute souveraineté.

Tel est donc le principe : la souveraineté réside dans la Charte, constituée, parce que c'est là que se trouvent établis et fixés, l'accord entre la société et le gouvernement, les droits de la société, les droits du pouvoir, parce qu'ainsi elle se trouve organisée. L'exercice de cette souveraineté se fait par la division des pouvoirs.

Cette théorie avait amené Royer-Collard à une conception toute particulière du député. Il s'était attaché surtout à démontrer que l'élection ne conférait pas le caractère de représentant du peuple. Le mot « représentation » lui paraissait exprimer une idée fausse et dangereuse. Le député ne devait pas recevoir un mandat impératif. Il ne représentait ni une volonté, ni une opinion (2). Il pouvait exister une sympathie d'opinion entre l'électeur et l'élu, mais il n'y avait pas délégation. Le député participait ainsi de la souveraineté, non pas de par la nation, ni de par le peuple, ce qui était logique, non pas d'une souveraineté d'en bas, mais de la souveraineté d'en haut, de la souveraineté même de la Chambre, puisqu'il était de par la Charte, une partie du pouvoir.

« Sans parler de la mission du député et de son carac- « tère plus ou moins représentatif, appuyé sur la Charte, « je me hâte de répondre, que le député à la tribune y « exerce une fonction de souveraineté, par cela qu'il y par- « ticipe à l'exercice de la puissance législative, et qu'il y

1 Royer-Collard, séance du 22 janvier 1822.
2. De Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, p. 233.

« soumet à la responsabilité, s'il le juge à propos, le « gouvernement tout entier. Je ne dis pas qu'il est « législateur, mais il opine en législateur. Sa pensée « donc, qu'on ne pervertisse pas mes expressions, sa « pensée, dis-je, n'est pas sujette : elle est souveraine. « Tout lui est soumis, la majesté royale seule exceptée, « tout comparaît devant elle : la société, son gouverne- « ment et ses lois ; le passé, le présent, l'avenir, le cours « universel des choses. Elle n'a rien à démêler avec les « codes et les légistes ; elle domine tout. Or, sa pensée, la « Charte ordonne au député de l'exprimer librement. « C'est pourquoi la parole du député à la tribune, élevée « en ce moment par la Charte à la même souveraineté que « sa pensée dont elle est l'organe, n'est soumise, de même « que tout exercice de la souveraineté, qu'aux lois éter- « nelles de la vérité, de la justice et de la raison » (1).

Avec cette conception, on comprend très bien qu'il ne concevait pas le droit de vote comme un droit, mais comme une fonction. C'était pour l'électeur une chose très importante que de choisir un député. Il n'avait pas à s'enquérir si l'individu qui devait le représenter lui donnait des garanties d'une opinion identique à la sienne ; mais il devait savoir apprécier les qualités de raison du député, pour savoir si ce dernier pourrait participer à l'exercice de la souveraineté dans les conditions normales. Aussi pour confier le droit de vote à l'électeur, fallait-il qu'il sût, du moins présumer qu'il sût s'acquitter de ce devoir avec connaissance et libre arbitre (2).

La division des pouvoirs pour l'exercice de la souveraineté était dans la base du régime représentatif, c'est-à-dire

1. Royer-Collard, séance du 8 mars 1821.
2. De Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, p. 270.

« un pouvoir électif, concourant avec des pouvoirs héré-
« ditaires, à la formation et à la direction des affaires pu-
« bliques ». Mais Royer-Collard pensait qu'il était conforme à la Charte d'attribuer au pouvoir royal une prépondérance souveraine et de ne laisser aux Chambres qu'un droit de discussion et de remontrances. « C'est ce que soutenait « M. Quatremère de Quincy dans une brochure, où il disait « que la Chambre était un pouvoir auxiliaire de l'autorité royale, et non pas un pouvoir rival » (1).

C'est pourquoi en pratique Royer-Collard prétendait que le roi pouvait choisir ses ministres en dehors de la Chambre, et en dehors de la majorité parlementaire (2).

Placer la souveraineté dans la réunion des trois pouvoirs, c'est le point sur lequel les libéraux de gauche étaient d'accord avec les doctrinaires. Mais au fond les conceptions étaient toutes différentes et totalement opposées. Comme nous venons de le voir, Royer-Collard ne considérait pas les pouvoirs comme des représentants de la nation par délégation de la nation elle-même. Sans doute le roi comme les deux Chambres représentaient bien la nation, mais parce que placés au-dessus d'elle, plus aptes par leur situation à connaître les besoins et à faire les lois, ils gouvernaient pour elle et dans son intérêt.

L'origine du pouvoir ne se trouvait pas en bas chez ceux qui étaient représentés, mais en haut, chez les représentants eux-mêmes. Au contraire les libéraux considéraient les trois pouvoirs comme délégués chacun de la nation source originelle de toute puissance : aussi bien le roi qui est le délégué héréditaire que les députés qui sont des délégués renouvelables. C'est ainsi que le trône lui-même n'est

1. De Barante, *Vie de Royer-Collard*, I, 143.
2. Cf. Royer-Collard, déjà cité page 138.

que la propriété de la nation : « Vous repousserez, messieurs, « disait le général Foy, ces doctrines subversives de la mo- « narchie et de la Charte. Vous ne permettrez pas que des « prétentions factieuses établissent parité et solidarité entre « la famille de nos rois et d'autres familles. C'est le dogme « fondamental de la monarchie héréditaire, *que le trône « appartient à la nation, qu'il est confondu, identifié avec elle, « que pour elle et à son seul profit*, il est occupé par une « race, et non par une autre race, par un prince et non par « un autre prince » (1).

La souveraineté résidant par conséquent dans la nation, organisme dont dépendaient tous les pouvoirs aussi bien celui du roi que ceux des Chambres, telle était la doctrine des libéraux, reprise par le général Foy (2), par Chauvelin, Sébastiani, Manuel (3). Et le caractère de délégation du pouvoir souverain par la nation au roi, l'ensemble de la doctrine libérale se trouve nettement exposée par Manuel. « Eh bien, messieurs, disait-il, est-il vrai que ce soit le roi « qui doive être appelé le souverain ? ... je ne veux pas « examiner quelle était l'existence du souverain en France « avant la Charte ; mais depuis que par la Charte on a fait « un traité destiné à cimenter notre repos et notre avenir « si maladroitement troublé depuis cette époque, il est « absurde, il est révolutionnaire de présenter que la sou- « veraineté est ailleurs que dans les trois pouvoirs. C'est là « qu'elle réside, c'est par eux qu'elle est exercée. *Je ne viens « pas dire que le roi a disposé de ce qui n'était qu'une délé- « gation;* mais que nos adversaires viennent nous dire s'il « existe un autre pouvoir, que celui qui fait les lois, si la loi « n'est pas le véritable pouvoir, si le roi n'y est pas soumis

1. Général Foy, séance du 19 février 1825.
2. Général Foy, séances des 15 mai 1820 et 23 janvier 1822.
3. Chauvelin, Sébastiani, Manuel, séance du 23 janvier 1822.

« comme les autres citoyens. Si la loi est souveraine, c'est « dans ceux qui font la loi que réside la souveraineté. Au « reste, c'est une observation que je fais, elle est plus im- « portante que vous ne le sauriez croire... Si la souverai- « neté continu à résider dans le roi, il a donc le pouvoir « de se faire ce qu'il a fait une fois : la Charte peut donc « être révoquée : contestez ces conséquences ou bien sachez « les subir... Ainsi il n'y a pas de Charte, pas de gouverne- « ment représentatif, si la souveraineté réside seule dans « celui qui nous a donné la Charte » (1).

Reprenant la thèse de Manuel, le vicomte de la Rochefoucault représentait la souveraineté résidant dans les trois pouvoirs, depuis l'établissement de la Charte et formulait le véritable régime parlementaire en faisant dépendre le pouvoir exécutif du pouvoir législatif : « Qu'est-ce que « la souveraineté du roi, disait-il ? Voilà ce qu'il faut défi- « nir dans le cercle des attributions appartenant au gou- « vernement constitutionnel.... On sait que le pouvoir « exécutif n'est jamais qu'une délégation du pouvoir « législatif... (Exclamations de la Chambre). C'est donc la « portion du pouvoir exécutif attribué au roi qui constitue « réellement la souveraineté dans le gouvernement consti- « tutionnel. Mais il me semble aussi que depuis l'établisse- « ment de la Charte, le pouvoir législatif a été divisé en « trois parts et on ne prétend pas sans doute que celles « attribuées à la Chambre des pairs et à la Chambre élec- « tive soient d'une autre essence que celle attribuée au roi. « Il en résulte évidemment que le roi est souverain dans « l'étendue de ses attributions et que vous l'êtes également « dans l'étendue des vôtres » (2).

Manuel, séance du 20 mars 1821.

2. La Rochefoucauld, séance du 13 février 1828 ; La Fayette, séance du 27 mai 1820.

Ainsi durant tout le cours des règnes de Louis XVIII et de Charles X, les théories évoluaient dans les Chambres depuis la souveraineté royale pure, comprise presque de la même manière que sous l'ancien régime, jusqu'à la souveraineté nationale. Seule, la théorie de la souveraineté du peuple était rejetée par tous, ultras et royalistes, centre droit et centre gauche, doctrinaires et libéraux. Il fallait la violente poussée de 1830 pour amener les doctrines à une évolution rapide, et faire prendre place dans leur ensemble à la souveraineté nouvelle. Mais cette évolution dans les idées ne fut que le résultat des faits, la doctrine ne fut que la conséquence d'un état politique nouveau : une monarchie légitime comme celle de la Restauration pouvait faire appuyer son droit sur le droit divin, le droit de légitimité, le pacte national : une monarchie révolutionnaire ne pouvait s'appuyer que sur la souveraineté du peuple, et chercher dans cette dernière son droit et sa légitimité.

CHAPITRE V

LES FAITS HISTORIQUES

1815-1830

I. — Position de fait des deux théories de la souveraineté (droit divin, droit du peuple). La prépondérance de celle qui sert de base au pouvoir exécutif. — II. — Applications de la théorie de la souveraineté royale ; Ordonnances du 13 juillet 1815, 5 septembre 1816, modifiant les droits politiques de la Charte ; Ordonnances du 24 juillet 1815, du 20 décembre 1815, suspendant les droits individuels ; Ordonnances du 1er avril 1820, et du 15 août 1824, sur la liberté de la Presse. — III. — Les quatre ordonnances du 26 juillet 1830 : leur légalité ? leur légitimité ? La Révolution. Le principe du nouveau gouvernement : la souveraineté du peuple. — Fausse application du principe à l'origine de la nouvelle monarchie Application incomplète dans l'exercice du pouvoir.

Nous avons vu par quelle doctrine la Charte de 1814 avait été établie : la souveraineté royale de droit divin, doctrine tempérée il est vrai par des concessions faites aux besoins du temps. C'est à ce principe de souveraineté que les rois Louis XVIII et Charles X revenaient dans leurs discours d'ouverture du Parlement chaque année et c'est celui dont plusieurs fois ils firent des applications pratiques dans certaines crises politiques. C'est enfin une application de ce principe de souveraineté royale qui devait amener la Révolution de 1830. Après avoir examiné les différentes conceptions de la souveraineté que répandait dans le public, soit les publicistes, soit les orateurs parlementaires, il y a lieu de voir comment les faits importants se présen-

tèrent, non pas les faits sur lesquels des débats s'engagèrent et sur lesquels les théoriciens échafaudèrent des doctrines, mais ceux dont le pouvoir, qui avait la force imposa l'accomplissement. Sans doute le régime ordinaire, le régime légal de la monarchie parlementaire ne posa pas continuellement dans les faits la question de la souveraineté royale. Quand un régime politique suit son cours régulier, on discute des théories, mais les discours n'ont qu'un intérêt pour ainsi dire esthétique : c'est dans les crises, lorsque le fait s'impose brutal et fort, lorsqu'il y a une lutte dont on ne peut sortir que par le coup d'Etat ou la révolution, c'est-à-dire dans les deux cas un fait de force, que celui qui a imposé sa solution applique un principe, ou plutôt s'en prévaut et invoque une théorie pour s'en couvrir. Dans ce cas le pouvoir cherche d'abord à imposer son fait ; application de son autorité. S'il réussit, il invoque le principe sur lequel il est établi ; s'il échoue, ses vainqueurs invoquent leur théorie personnelle. Jusqu'en 1830, la monarchie des Bourbons réunissant dans ses actes la force se prévaut de son droit divin. En 1830, elle échoue devant un fait brutal : la Révolution, et celle-ci invoque aussitôt pour se légitimer la souveraineté du peuple.

Examinons les faits qui imposèrent la théorie :

Tous les conflits politiques devaient provenir de ce fait que le roi ayant admis par la Charte, un pouvoir à côté du sien, n'avait voulu ou n'avait osé ou même n'avait pu s'assurer expressément le dernier mot en cas de désaccord. Alors que la Constitution de 1791, seul précédent en France d'une monarchie constitutionnelle, avait décidé qu'en cas de conflit, la nation aurait le dernier mot, Louis XVIII n'avait pas donné à la Charte toutes ses conséquences logiques et prévu le cas de conflit par une solution légale. Ce n'est pas en effet une première dissolution de la Chambre

des députés qui peut être une solution. Si la Chambre nouvelle revient hostile, il n'y a pas de solution possible. Dans ce cas, la Constituante imposait au roi la volonté de la nation. Mais la Restauration, basée sur le principe de souveraineté royale, ne pouvait admettre cette solution et cependant elle ne se prononçait pas dans la Charte en faveur de la prépondérance de la volonté royale. Et ainsi tout désaccord était réduit à être tranché en fait. En résumé il y avait avec la Constitution de 1791 pour principe la souveraineté de la nation et pour pouvoir de fait un roi. En 1814 il y avait avec la Charte la souveraineté royale pour principe et le pouvoir de fait était soumis à toutes les discussions.

La nation étant représentée par la Chambre des députés, la question de pouvoir ou de souveraineté se bornait donc aux rapports du roi et de la Chambre élue ; le pouvoir qui en cas de conflit dans ces rapports avait le dernier mot, était le souverain. « Dans un pays administré exclusive-« ment par des fonctionnaires et pourvu d'une armée per-« manente irrésistible, le pouvoir réel est le pouvoir exé-« cutif qui commande aux fonctionnaires et à l'armée, « celui qui dispose des ministres est le véritable souve-« rain » (1).

Tout pouvoir une fois constitué cherche donc à s'emparer du pouvoir exécutif. Que ce soit une Chambre de députés chargée de représenter la volonté générale et ayant la délégation de la souveraineté nationale, ou que ce soit simplement une Chambre de conseillers acceptée par un monarque pour collaborer au pouvoir législatif; il y a forcément tendance de la part de ce dernier pouvoir à sortir de son rôle subalterne de faiseur de lois, pour imposer au

1. Seignobos, *Hist. politique*, p. 97.

contraire sa volonté dans la direction des affaires. Ce n'était pas en France que cette question de relations entre le roi et la Chambre s'était posée pour la première fois. En Angleterre elle avait déjà été solutionnée de différentes façons suivant la puissance du roi. « Réduite à son pouvoir « propre de voter le budget et de collaborer avec les lords « pour faire les lois, la Chambre serait restée un pouvoir « subalterne comme elle l'est encore dans les monarchies « constitutionnelles. Ce n'est pas en exerçant légalement « son *pouvoir législatif*, c'est en s'appropriant par l'usage « le *pouvoir exécutif* exercé par le cabinet au nom du roi « qu'elle a établi le *régime parlementaire*. Ce régime con- « siste à transférer le pouvoir réel du roi à la majorité du « Parlement, en ne laissant au roi qu'une prééminence « d'honneur suivant la formule française : le roi règne et ne « gouverne pas » (1).

Ce premier système avait été adopté par le parti tory et le second par les whigs. Ce devait être le débat qui allait faire l'objet de discussions passionnées dans les Chambres françaises sous la Restauration.

Ainsi, si le Parlement a le rôle simple de contrôler le gouvernement et reconnaît au roi le pouvoir de choisir et de diriger ses ministres, c'est pratiquement le gouvernement personnel. Si le gouvernement appartient au ministère qui est lui-même une délégation de la majorité de la Chambre, c'est le régime parlementaire. C'est pratiquement toute la question de souveraineté.

Les Bourbons imposèrent jusqu'en 1830 le principe de la monarchie constitutionnelle et de la souveraineté royale. Comment donc se posèrent les conflits sur la prépondérance de la volonté du roi ou de celle de la Chambre? Ce

1. Seignobos, *op. cit.*, p. 13.

fut à deux époques différentes : la première lorsque Louis XVIII entama la lutte contre le parti ultra-royaliste, la seconde lorsque Charles X voulut briser la résistance des libéraux.

Après les Cent jours, Louis XVIII, rentré en France, avait dans la proclamation de Cambrai (28 juin 1815), en confirmant les termes de la Charte par lui octroyée en 1814, maintenu le principe de son gouvernement. Par *ordonnance* du 13 juillet 1815, convoquant les collèges électoraux pour le mois d'août suivant, le roi modifiait les articles de la Charte qui avaient réglé la composition de la Chambre des députés. Il touchait donc à la Charte en vertu de son pouvoir souverain, en vertu du principe qu'il pouvait transformer, modifier, augmenter ou retirer les concessions qu'il avait faites, ne reconnaissant pas de souveraineté autre que la sienne seule. Il ne se considérait pas comme lié par une constitution. L'ordonnance du 13 juillet 1815 augmentait le nombre des députés en le portant de 258 à 402, et diminuait l'âge requis pour être député. C'était de la part du roi une première application du droit qui lui était réservé par l'article 14 de la Charte : « Le roi fait les règlements et les « ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la « sûreté de l'Etat ». Ayant la force et le pouvoir, au milieu de l'anarchie gouvernementale qui avait suivi la deuxième chute de Napoléon Ier, il pouvait imposer sa volonté. Le fait fut reconnu comme légitime et sanctionné par le droit.

Le roi devait faire peu de temps après une seconde application de la théorie de la souveraineté royale. Aussitôt élue (août 1815), la Chambre introuvable, composée en grande majorité d'ultra-royalistes et mécontente du ministère Richelieu qu'elle trouvait trop modéré dans son royalisme, voulut forcer le roi à prendre son ministère dans la majorité. Elle faisait ainsi pour les besoins de sa cause l'applica-

tion du gouvernement parlementaire, alors que Louis XVIII soutenu par les libéraux, prétendait choisir librement ses ministres. C'est à cette occasion, ainsi que nous l'avons déjà vu, que Royer-Collard formula la théorie de la suprématie du roi. « Du jour où le gouvernement ne consisterait « que dans la majorité des Chambres, disait-il, et où il « serait établi en fait qu'elle peut renvoyer les ministres « du roi, c'en serait fait non seulement de la constitution, « mais de la royauté indépendante, de ce jour nous aurions « la république. Ainsi, en 1816, les ultra-royalistes soute- « naient la doctrine des droits du Parlement contre le roi, « et les libéraux défendaient les prérogatives du roi contre « les royalistes » (1).

En présence des difficultés que lui causait la Chambre introuvable, Louis XVIII fit un coup d'Etat semblable à celui que devait tenter plus tard Charles X. Par une simple ordonnance du 5 septembre 1816, non seulement il dissolvait la Chambre, ce qui était conforme à la Charte, mais sans qu'aucune disposition législative soit intervenue, il rétablissait le chiffre de 258 députés au lieu de 402, chiffre qu'il avait fixé en 1815. « Le roi, par une simple ordon- « nance changeait la composition de la Chambre, c'était un « coup d'Etat analogue à celui de 1830 » (2). Louis XVIII réussit là ou Charles X échoua, parce qu'il avait la force en mains et que d'ailleurs la Chambre introuvable était impopulaire ; l'opinion publique ne pouvait que ratifier les décisions prises contre elle. Quoi qu'il en soit, là encore, « le droit fut la sanction de la force ». Beugnot, discutant dans ses mémoires l'article 14 de la Charte et les causes de la révolution de 1830, rappelle que ces deux ordonnances

1. Seignobos, *Hist. polit.*, p. 107.
2. *Id.*, *op. cit.*, p. 108.

du 13 juillet 1815 et 5 septembre 1816 furent en quelque sorte les précédents des *quatre ordonnances* de Charles X ; sans admettre l'extension d'interprétation que l'on fit subir à l'article 14 en 1830, il reconnaît cependant que le roi, en vertu des pouvoirs qu'il s'était réservés en donnant la Charte, pouvait légitimement rendre de pareilles ordonnances. Nous examinerons cette thèse à propos des ordonnances de Charles X.

A dater de cette époque, la question pratique de la souveraineté ne se posa plus jusqu'au conflit de 1828-1830.

« La Chambre laissait au roi la liberté de choisir son mi-« nistère et de diriger la politique générale ; elle-même « s'occupait surtout de régler l'emploi des fonds » (1), ou plutôt le roi se tenant toujours d'accord avec la Chambre et ayant des ministres de confiance, tantôt suivait une politique libérale avec les ministres Decazes et Richelieu, tantôt reprenait avec les Chambres élues en 1820 et 1823 une politique de droite avec le ministère Villèle (1821 et 1827).

Lorsqu'à la suite des élections de 1827 où un grand nombre de libéraux furent élus, Villèle dut donner sa démission ; Charles X reprit la théorie de Louis XVIII sur la prépondérance du pouvoir du roi. Il commença d'abord par prendre un ministère dans le centre droit (ministère Martignac, janvier 1828-août 1829) et non dans la majorité de la Chambre. Il reprit ensuite le pouvoir à Martignac pour appeler son ami le comte de Polignac auquel il confia le pouvoir exécutif. C'était entrer en lutte ouverte avec la Chambre, où le parti des ultras, dont Polignac était un des chefs, n'avait que quelques représentants. C'était poser le pouvoir exécutif et le pouvoir royal en même temps en face des représentants de la nation. C'était renouveler la lutte entre le prin-

1. Seignobos, *op. cit.*, p. 109.

cipe de la souveraineté royale et celui de la souveraineté nationale. En fait, c'était une question de pouvoir, de prédominance : lequel aurait le dernier mot de la Chambre ou du roi. Ce dernier ayant le pouvoir exécutif imposa d'abord sa volonté en dissolvant la Chambre et en rendant les ordonnances. Il n'avait pas compté qu'une révolution lui donnerait tort.

Mais si ce sont là des applications évidentes d'une théorie pour légitimer la possession du pouvoir, elles ne sont point aussi violentes que certaines ordonnances qui violèrent non pas les droits politiques des citoyens, mais les droits individuels mêmes de certains sujets. Bien que la Charte ait reconnu ces droits et les ait garantis, bien que la liberté individuelle et l'égalité devant la loi (art. 4 et 1er de la charte) aient été mises en tête de la Constitution, la Restauration n'hésita pas à faire une application de la souveraineté royale en disposant de la personne de certains citoyens soit par simple ordonnance, soit par des tribunaux d'exception. Par *ordonnance* du 24 juillet 1815, le roi, « dispo-« sait du sort d'un certain nombre d'individus qui avaient « incontestablement le droit de se défendre devant les tri-« bunaux » (1). Il proscrivait ou mettait en surveillance ceux qui, pendant les Cent jours, avaient pris parti pour l'Empereur. De même, l'*ordonnance* du 20 décembre 1815 crée les *Cours prévôtales*, tribunaux d'exception formés de cinq juges civils, présidés par un militaire, sans assistance du jury, qui devaient juger tout individu prévenu d'avoir prononcé des discours ou des cris séditieux, de porter des armes, des insignes prohibés, etc. Les jugements étaient prononcés sur l'heure, sans appel et exécutés dans les vingt-quatre heures.

1. Beugnot, *Mémoires*, tome II, p. 192.

Ces deux ordonnances des 24 juillet et 20 décembre 1815 procédaient directement du droit reconnu au roi par l'article 14 de la Charte. C'est l'extension la plus grande du droit de souveraineté. C'est le sacrifice de toute liberté individuelle à la sûreté de l'Etat. Mais quelle est la limite imposée par le principe de la sûreté de l'Etat? Ne pourrait-on pas assimiler les ordonnances rendues dans ces conditions aux lettres de cachet de l'ancien régime; c'est de la même conception que procèdent les mesures ainsi prises : le souverain étend son droit de commander non seulement sur les citoyens, mais même sur les individus. Des droits individuels qu'il a reconnus, qui ont été une concession faite par lui, il peut ne tenir aucun compte, lorsque son pouvoir est en jeu, lorsque son autorité a été attaquée ou méconnue. *Rex legibus solutus est.*

De même qu'en vertu du principe de la souveraineté royale, on pouvait suspendre l'exercice de la liberté individuelle, de même en vertu de ce principe on pouvait suspendre l'exercice de la liberté d'opinion et de la publicité de cette liberté, reconnues par les articles 8 et 11 de la charte. La liberté de la presse fut l'objet de deux lois (1819 et 1822) et de nombreux débats passionnés; ce fut une question des plus agitées sous la Restauration et dans les Chambres et dans le public. Elle passionna les Français de l'époque qui y voyaient non seulement un droit individuel, mais encore la garantie de leurs autres droits. Et cependant, à deux reprises, le gouvernement, par deux mesures d'autorité personnelle, par deux ordonnances, en réglementa l'application. Malgré la loi de 1819 qui avait supprimé la censure et décidé que les procès de presse seraient soumis au jury, une ordonnance du 1er avril 1820 rétablit provisoirement la censure préalable et l'autorisation : il fallait l'autorisation du gouvernement pour fonder un journal, la

permission des censeurs pour publier chaque numéro, et tout journal pouvait être suspendu sans jugement pendant le mois. Malgré la loi de 1822 élaborée cependant par la *Chambre retrouvée*, qui avait maintenu l'autorisation préalable et le droit de suspendre les journaux, en supprimant la censure, une *ordonnance* du 15 août 1824 rétablit la censure.

N'était-ce pas là encore une application du même principe de la souveraineté royale procédant de deux conceptions intimement liées : 1° le droit pour le souverain qui avait accordé certaines libertés à ses sujets de les reprendre par cela seul qu'ayant l'autorité et le commandement, il était seul juge de la mesure de cette autorité absolue et de la réglementation des libertés concédées ; 2° le droit, supérieur encore au précédent, d'être seul juge des besoins de l'Etat, des conditions politiques de la société ; le droit pour assurer son autorité de réglementer et d'interdire au besoin les oppositions qu'elle pourrait rencontrer.

Nous avons vu précédemment que les théoriciens avaient émis soit dans leurs livres, soit dans les journaux, soit dans les Chambres bien des doctrines différentes sur la souveraineté ; les uns se référant à la souveraineté royale pure et simple, les autres acceptant une souveraineté constituée plus ou moins étendue, d'autres enfin ne reconnaissant que la souveraineté du peuple. En réalité toutes ces discussions n'avaient aucune influence sur le gouvernement. Le roi qui avait de par la Charte presque tous les pouvoirs en mains, et qui pour les appuyer avait la force, imposait en fait sa souveraineté. Lorsque le seul pouvoir rival qu'il pouvait avoir en face de lui fonctionnait d'accord avec sa volonté, on pouvait croire que la souveraineté constituée était appliquée. Mais il fallait se rendre compte dès que cet

accord n'existait plus qu'une seule volonté commandait : celle du pouvoir exécutif, celle du roi, de sorte qu'en réalité sous l'apparence d'une monarchie constitutionnelle, on subissait la prépondérance du pouvoir royal. Que ce pouvoir royal fût limité, certes il l'était, surtout par l'opinion publique, comme le furent tous les pouvoirs, l'opinion publique étant la seule force que ne puisse briser la puissance exécutive ; mais nous avons vu que les limites légales étaient bien faibles, puisque ni le pouvoir législatif, ni les droits individuels des citoyens eux-mêmes n'étaient hors de l'atteinte du gouvernement. On peut donc dire qu'en fait comme en droit, comme en doctrine la France de 1815 à 1830 fut sous le régime de la souveraineté royale.

Brusquement et sans que rien pût faire prévoir un changement total de gouvernement, une révolution complète, la souveraineté fut déplacée. C'est toute la philosophie de la Révolution de 1830 : un coup de force changea la base du droit public, et favorisa l'évolution générale des idées vers la théorie de la souveraineté du peuple. Ce qui est intéressant dans la Révolution de 1830, c'est de voir précisément comment les théories viennent s'appliquer sur les faits acquis, comment une Révolution politique se produit sans invoquer aucune doctrine de droit public, mais se pare, lorsqu'elle a réussi, d'un droit supérieur qui la légitime.

En face du pouvoir exécutif dirigé par le roi, la seule puissance réellement effective était l'opinion publique, qui se faisait connaître par les élections et par la presse. Cette opinion publique avait pu prendre depuis la chute de l'Empire une importance considérable, d'abord parce que la presse, malgré les ordonnances de 1820 et de 1824 qui rétablissaient la censure supprimée par les lois de 1819 et de 1822, pouvait discuter sinon librement, du moins entiè-

rement les actes du gouvernement. Les journaux étaient poursuivis, il est vrai, mais agitaient encore plus par leurs procès l'opinion publique. Non seulement la presse, mais les brochures et les livres se publièrent à profusion, sortis de la nouvelle renaissance littéraire et d'autant plus influents que leurs auteurs avaient plus de talents. On peut concevoir, en effet, par les études que nous avons faites précécemment, l'influence que pouvaient avoir sur les idées, des livres comme ceux de de Maistre, Bonald, Lamennais, Guizot, Benjamin Constant.

D'autre part l'opinion publique se manifestait par les élections. Malgré la loi du double vote qui fonctionna depuis 1820, un large mouvement libéral porta dans la Chambre des députés des orateurs dont la parole retentissait ensuite sur le public. Malgré ces deux forces, la presse et les élections, dont les adversaires du gouvernement pouvaient se servir, la Restauration restait inébranlable. Il fallait une autre force plus effective que l'opinion publique et surtout plus agissante.

Ce fut dans le parti républicain que se rencontra cette force. Depuis 1820 avaient commencé à se grouper des étudiants et des ouvriers, peu connus, souvent réunis dans des sociétés secrètes, dont le rôle très actif durant toute la période de la monarchie censitaire, est encore très ignoré, mais cependant certain (1). Ce sont ces républicains qui à propos des élections de 1820, de 1824, avaient commencé les émeutes de la rue, qui peu à peu devinrent fréquentes (2). Chaque année on retrouve dans la chronique

1. Discours de Trélat, devant la Cour des Pairs, 1er juin 1835, rapporté dans le *National* du 2 juin 1835 ; et Thureau Dangin, *Le parti libéral sous la Restauration*, p. 143.

2. Cf. *Annuaire historique*, 1820, et toutes les années suivantes : A chaque instant, il fait mention de troubles dans la rue,

de l'époque les mêmes faits : bouleversements des cours dans les écoles, complots, émeutes. En 1827 apparaissent les premières barricades. Le parti républicain, très peu nombreux alors, peu connu, sans représentant dans les Chambres, sans journal, sans influence par conséquent sur l'opinion publique, avait l'avantage d'être hardi et de savoir exactement ce qu'il voulait.

A côté de ce parti s'en était organisé un autre pour remplacer les Bourbons par les d'Orléans et faire monter au trône Louis-Philippe d'Orléans. Ce parti orléaniste dirigé par Thiers, fonda un journal, le *National* avec Armand Carrel comme directeur.

Ce sont ces deux forces qui firent la Révolution de 1830. Elle eut sa source dans le conflit qui s'éleva à l'ouverture de la session législative de 1830. Charles X disait dans son discours du trône : « La Charte a placé les libertés publi-
« ques sous la sauvegarde des droits de ma couronne. Ces
« droits sont sacrés. Mon devoir envers mon peuple est
« de les transmettre intacts à mes successeurs... Si de cou-
« pables manœuvres suscitaient à mon gouvernement des
« obstacles que je ne peux pas, je ne veux pas prévoir, je
« trouverais la force de les surmonter dans ma résolution
« de maintenir la paix publique ».

La Chambre ayant répondu le 18 mars par une adresse votée par 221 membres et ainsi conçue : « ... La Charte con-
« sacre comme un droit l'intervention du pays dans la déli-
« bération des intérêts publics ; elle a fait du concours per-
« manent des vues politiques de votre gouvernement avec
« le vœux de votre peuple, la condition indispensable de
« la marche régulière des affaires publiques. Sire, notre
« loyauté, notre dévouement, nous condamnent à vous dire
« que ce concours n'existe pas » ; le roi, le lendemain, prorogea la Chambre et la déclara dissoute le 16 mai.

Charles X exprime lui-même la véritable situation lorsqu'il dit : « Ce n'est pas une question de ministère, mais une question de monarchie ». Depuis 1814 on avait toujours évité de résoudre la question de suprématie de pouvoir royal ou du pouvoir des Chambres, celles-ci n'ayant jamais jusqu'alors résisté au roi.

Les électeurs convoqués renvoyaient à la Chambre les 221 députés qui avaient voté l'adresse du 18 mars, plus 49 nouveaux opposants Le ministère Polignac s'appuyant sur l'article 14 de la Charte qui donnait au roi le pouvoir de faire des règlements et des ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat, fit paraître le 26 juillet 1830 dans le *Moniteur officiel* les quatre ordonnances qui déterminèrent la Révolution.

La première suspendait la liberté de la presse périodique et soumettait les journaux à l'autorisation préalable.

La seconde dissolvait la Chambre des députés.

La troisième changeait le système électoral, en enlevant aux patentés la qualité d'électeurs.

La quatrième convoquait les collèges électoraux pour le 13 septembre 1830.

Ces ordonnances étaient-elles légales, c'est-à-dire conformes au droit public institué par la Charte ? Le roi pouvait-il légalement s'appuyer sur l'article 14 invoqué pour rendre les ordonnances ? Il y en a deux (la deuxième et la quatrième) pour lesquelles la question ne peut se poser ; elles rentraient absolument dans les attributions du roi (droit de dissolution et de convocation des collèges électoraux). Mais les deux autres ? Beugnot qui a pris une part considérable, comme nous l'avons vu, dans la discussion et la rédaction de la Charte, s'est posé lui-même la question. Il s'est demandé plus tard, si on avait réellement placé cet article dans le chapitre du gouvernement du roi, dans le

dessein de réserver à ce dernier une dictature pour les circonstances extraordinaires qui surviennent dans le gouvernement des Etats et qui dépassent la prévoyance humaine ; et il répond : « Je ne le crois pas. Je crois pouvoir assurer « que telle n'a pas été l'intention de la commission, ni des « rédacteurs du projet sur lequel la commission délibérait; « ces derniers ont pris cet article, comme quelques autres « dans des constitutions antérieures, où ils reposaient sans « conséquences » (1).

Nous ne pensons pas non plus, qu'on puisse soutenir la légalité de cette théorie. Tout d'abord les ordonnances rendues en conformité de l'article 14 violaient d'autres articles de la Charte, notamment l'article 8 qui reconnaissait la liberté de la presse, comme un des droits publics fondamentaux des Français, à l'égal de la liberté individuelle et religieuse et de l'égalité devant la loi. Elles violaient également l'article 35 qui stipulait que l'organisation des collèges électoraux serait déterminée par une loi. Or à supposer que le roi ait eu le droit de faire les ordonnances nécessaires pour la sûreté de l'Etat, il est certain que ces ordonnances devaient cependant toujours respecter la Charte. Le roi avait le droit de prendre toutes les mesures qu'il jugerait utiles, à l'intérieur et dans les bornes des droits qu'il s'était lui-même fixés. Il faut attribuer à l'article 14 une toute autre portée. Il est probable que, comme le dit Beugnot, on prit cet article dans des constitutions antérieures où il « reposait sans conséquence ». Si en outre, on s'attache à son contexte on en reconnaît immédiatement la véritable portée.

« Le roi, dit l'article, est le chef suprême de l'Etat, com- « mande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait

1. Beugnot, *Mémoires*, tome II, p. 191.

« les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à « tous les emplois d'administration publique et fait les « règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution « des lois et la sûreté de l'Etat ». Les grandes et principales attributions du roi lui sont données dans les premières lignes de l'article. Ses pouvoirs se suivent dans un ordre de moindre importance chacun. Et il semble que la vraie signification des règlements et ordonnances pour la sûreté de l'Etat, soit tout simplement un droit général de police, droit entièrement inhérent au pouvoir exécutif.

La seule explication qui pouvait être donnée pour soutenir la légalité des mesures prises par Charles X, serait que le roi ayant conservé la pleine souveraineté, et n'ayant accordé à son peuple la Charte de 1814 que comme un octroi, pouvait à chaque instant et quand il lui plaisait retirer le don qu'il avait fait. Mais dans ce cas Charles X aurait dû révoquer complètement la Charte, alors qu'en réalité il a pris soin de s'appuyer sur elle pour tenter son coup d'Etat.

Si les ordonnances n'étaient pas légales, étaient-elles légitimes? Car le droit des Etats n'est pas comme celui des individus et il est des circonstances où un coup d'Etat peut être utile. Un appel à la force dans des circonstances graves, que cet appel à la force soit le coup d'Etat d'un monarque, ou la révolution d'un peuple peuvent être justes en cessant d'être légaux. A la vérité on ne s'explique que difficilement aujourd'hui ce qu'on appelle l'aberration d'esprit du gouvernement de Charles X, parce que l'émeute est devenue révolution et a triomphé. On ne songe pas qu'il y avait déjà eu des précédents, que nous avons cités, et que de même que Louis XVIII avait violé la Charte pour lutter contre la Chambre introuvable ultra-royaliste, de même Charles X pouvait croire opportun pour son gouvernement

et nécessaire pour son pouvoir de violer la Charte pour lutter contre une Chambre ultra-libérale. Nous pensons simplement que les mesures prises en 1830 par le roi ne se justifiaient par aucune nécessité politique. C'est pourquoi elles ne nous paraissent pas avoir été légitimes.

Lorsque les ordonnances furent connues, c'est la presse dont l'intérêt était en jeu directement, dont la vie même était suspendue qui commença une résistance *légale*.

Une réunion de journalistes publia une protestation : « On a souvent annoncé, disaient-ils, que les lois seraient « violées, qu'un coup d'Etat serait frappé ; le bon sens « public se refusait à le croire... Le régime légal est donc « rompu ; celui de la force est commencé... Dans la situa- « tion où nous sommes placés, l'obéissance cesse d'être un « devoir. Les citoyens appelés les premiers à obéir sont « les écrivains des journaux ; ils doivent les premiers « donner l'exemple de la résistance à l'autorité qui s'est « dépouillée du caractère de loi... Aujourd'hui donc le « gouvernement a violé la légalité : nous sommes dispensés « d'obéir... »

Mais ce n'était pas avec des paroles que la lutte pouvait être sérieuse. Ce fut le parti républicain révolutionnaire dont nous avons parlé qui fournit la force. Avec Godefroy Cavaignac comme chef, les membres de ce parti armèrent huit à dix mille combattants, et entraînèrent avec eux tous les mécontents du régime bourbonien. Le gouvernement qui n'avait que peu de troupes (14.000 hommes) et pas de police, ne pouvait lutter qu'à armes égales, à une époque où l'armement de la troupe et celui des insurgés était semblable, et où la ville de Paris était un labyrinthe de rues étroites favorables aux barricades. Enfin l'apparition du drapeau tricolore sur les barricades entraîna tout le petit peuple à la suite des premiers insurgés.

Au bout de trois jours Paris était au pouvoir des républicains et des monarchistes libéraux.

Quel gouvernement, quelle forme de pouvoir allait être instituée ! Un groupe de députés libéraux avaient fourni une sorte de gouvernement provisoire les 29 et 30 juillet 1830 (1), avec la déclaration suivante : « Les députés pré-« sents à Paris ont dû se réunir pour remédier aux graves « dangers qui menaçaient la sûreté des personnes et des « propriétés. Une commission a été nommée pour veiller « aux intérêts de tous dans l'absence de toute organisation « régulière ». Une commission municipale était nommée en même temps. C'est dans la série des événements qui suivent qu'on peut voir combien les théories, les doctrines ont de valeur en présence des faits, combien elles sont vaines et stériles. Ce qui domine continuellement c'est l'ambition des partis et des hommes, leurs intérêts et leurs passions, non pas leurs raisonnements. Ce n'est pas au nom d'une théorie que le vieux roi Charles X a été renversé, ce n'est pas contre le principe de sa monarchie que la révolution a été faite. Par un pur hasard l'émeute a réussi, elle est devenue Révolution. Elle se pare alors du droit populaire et devient légitime. Ce même droit populaire va servir de base au nouveau régime. C'est au nom de la souveraineté du peuple que le roi Louis Philippe va être appelé au trône. Mais est-ce là vraiment la souveraineté du peuple, alors que le peuple n'est pas consulté, alors que c'est une minorité de députés qui donnent le trône à un roi, alors que ces députés n'ont aucun pouvoir légal, faisant partie d'une chambre dissoute, alors que Paris seul a fait la révolution, que la province n'a pas bougé, sauf quelques villes qui acclament les résultats acquis à Paris. La force domine

1. *Moniteur universel*, 29-30 juillet 1830.

tous les faits : c'est parce que le parti républicain qui a pris les armes n'a aucun moyen de conserver le pouvoir qu'il est obligé de se laisser dépouiller des bénéfices de sa victoire par les députés monarchistes et que le parti orléaniste conserve seul le profit de la victoire. Et c'est parce qu'il est sorti de l'émeute, parce qu'il est élevé au trône par une révolution, que Louis Philippe ne peut fonder sa monarchie que sur le droit du peuple, sur la souveraineté populaire, théorie recherchée et acceptée par ses plus fermes défenseurs, les Guizot, les Thiers, les Casimir-Perier, les Royer Collard, etc., qui tous avant la révolution en rejetaient le principe.

Le 31 juillet, une proclamation était adressée au peuple de Paris, par 91 députés. « La France est libre, disait-elle ; « le pouvoir absolu levait son drapeau ; l'héroïque population de Paris l'a abattu. Paris attaqué a fait triompher « par les armes, la cause sacrée qui venait de triompher « en vain dans les élections... Français, ceux de vos députés « qui se trouvent déjà à Paris se sont réunis, et en attendant l'intervention régulière des Chambres, ils ont invité « un Français qui n'a jamais combattu que pour la France, « Mgr le duc d'Orléans, à exercer les fonctions de lieutenant « général du royaume ». Le duc d'Orléans s'est dévoué à « la cause nationale et constitutionnelle. Il en a toujours « défendu les intérêts et professé les principes. Il respectera nos droits, car il tiendra de nous les siens... La Charte « sera désormais une vérité » — Suivait un programme d'institutions.

Mais il fallait se débarrasser du gouvernement républicain qui restait à l'Hôtel de Ville Louis Philippe se rendit devant la commission et fit lire la déclaration de la Chambre. Les républicains sans force laissèrent faire.

La Chambre des députés élue sous Charles X en mai-

juin 1830 se réunit le 3 août et s'occupa immédiatement de fonder le nouveau régime. Immédiatement après la vérification des pouvoirs, elle discute la proposition Bérard. Le trône devait être déclaré vacant, la Charte serait modifiée, et Louis Philippe serait élu roi des Français. Charles X et son fils le Dauphin avaient abdiqué le 2 août en faveur du duc de Bordeaux ; mais cette abdication ne fut pas reconnue par la Chambre.

On adopta d'abord la proposition de déclarer la vacance du trône. Puis on révisa la Charte. L'article 14 qui avait motivé le coup d'Etat de Charles X fut remplacé ainsi : « Le « roi fait les ordonnances nécessaires pour l'exécution des « lois, sans jamais pouvoir ni suspendre les lois, ni dispen- « ser de leur exécution ».

On inscrivit dans la Charte la promesse de loi sur le jury, sur la garde nationale, l'organisation départementale et municipale; l'interdiction de la censure et la liberté de l'enseignement, la religion catholique fut non plus la religion de la France, mais la religion professée par la majorité des Français.

Mais dès le début du nouveau régime, et avant même que la nouvelle monarchie ait été instituée, la souveraineté du peuple, sur laquelle elle était fondée, fut en quelque sorte mise dans l'ombre. On la proclamait, mais on ne l'inscrivait pas dans la Charte. Un député, Persil, disait dans la discussion du 7 août : « Il ne suffit pas de supprimer le « principe que l'autorité en France réside tout entière dans « la personne du roi. A mon avis, il est indispensable de « proclamer le principe contraire et d'en faire la base de « notre droit public français. Il faut dire que c'est du peu- « ple et du peuple seul que part la souveraineté. Il faut le « dire surtout au moment où le peuple se choisit un chef « et délègue à une nouvelle dynastie l'exercice d'une partie

« de cette souveraineté. Il faut le dire pour expliquer notre « conduite et légitimer la translation de la couronne. Il « faut le dire surtout pour qu'à l'avenir nul ne puisse se « dire roi par droit divin et ne se croit autorisé à offrir des « concessions à nos descendants » (1).

Il proposait en conséquence d'ajouter après l'article 12 de la charte : la souveraineté appartient à la nation. Elle est inaliénable et imprescriptible. La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. Cette proposition tomba parce que « la déclara- « tion était implicitement contenue dans la rédaction du « quatrième paragraphe. » Enfin, le 7 août, la Chambre ayant rédigé sa déclaration décidait : « Moyennant l'accep- « tation de ces dispositions et propositions, la Chambre des « députés appelle au trône S. A. R. Louis-Philippe d'Or- « léans, duc d'Orléans, lieutenant-général du royaume et « ses décendants à perpétuité de mâle en mâle par ordre « de primogéniture et à l'exclusion perpétuelle des mâles « et de leurs descendances. En conséquence, S. A. R. Louis « Philippe d'Orléans sera invité à accepter les clauses et « engagements ci-dessus énoncés, l'observation de la Charte « constitutionnelle et des modifications indiquées, et après « l'avoir fait devant les Chambres assemblées, à prendre le « titre de roi des Français » (2).

Ainsi la nouvelle Charte, loin d'être octroyée par le roi comme celle de 1814, était imposée par le peuple. C'était un contrat qui intervenait entre le prince et la nation. La condition formelle, essentielle de son pouvoir était la stricte observation des droits que la nation s'était attribués. Le nouveau roi signa la charte en déclarant qu'il acceptait

1. *Moniteur universel* du 8 août 1830.
2. *Moniteur universel* du 8 août 1830.

sans restriction ni réserve ses clauses et engagements ainsi que le titre de roi des Français qui lui était conféré. Il prêta serment de l'observer fidèlement et d'agir en toutes choses dans la seule vue de l'intérêt, du bonheur et de la gloire du peuple français. Désormais il se titra « roi des Français par la grâce de Dieu et la volonté nationale ».

Ce qui se dégage de la révolution de 1830, c'est d'abord la disparition complète des principes de droit public, que la Restauration avait momentanément fait renaître et l'apparition dans le droit public nouveau des principes de la Révolution française. C'est le rejet dans le passé historique des doctrines de droit divin et de légitimité, et la victoire de la théorie de la souveraineté du peuple. C'est ensuite dans le domaine des faits la création d'un régime hybride qui prétend avoir pour base la volonté nationale, la souveraineté du peuple, et qui n'est en réalité que la continuation de l'ancienne monarchie, régime de dualité, qui repose sur un principe en contradiction avec ses institutions à la fois révolutionnaire et conservateur, républicain et monarchiste, dont toutes les vicissitudes politiques se ressentiront de cette contradiction.

Le fait certain, primordial, qui domine tout, c'est désormais la reconnaissance éclatante des droits de la nation à choisir elle-même son gouvernement et non à se le laisser imposer. C'est la reconnaissance que toute souveraineté vient du peuple et que les pouvoirs institués par ses délégués n'ont que l'exercice de la souveraineté. C'est aussi la possibilité théorique pour le peuple de modifier, changer son gouvernement comme il l'entend. Ce principe est désormais consacré par une Révolution, par la chute d'une monarchie et par une constitution écrite : la nouvelle Charte. Désormais, sur ce point, l'évolution de la théorie du pouvoir est terminée : aucun des gouvernements, aucune des

révolutions qui se succéderont n'invoqueront d'autre principe que la volonté générale, que la souveraineté du peuple.

Le second fait, c'est l'application fausse en son origine, incomplète dans ses suites du principe.

En son origine, l'application du principe a consisté à élever une nouvelle monarchie. Mais qui avait le droit, après la révolution de 1830, d'instituer un régime nouveau? Après une révolution faite par le peuple, pour le peuple, n'était-ce pas le droit du peuple seul d'instituer le régime de ses désirs? Dès les premiers jours d'août 1830, l'illégalité du nouveau gouvernement fut immédiatement signalée et à juste raison par les monarchistes du régime tombé. Tout d'abord, la Chambre élue en vertu de la Charte de Louis XVIII, la Chambre envoyée vers un trône légitime, la Chambre choisie par des électeurs qui avaient fait serment de fidélité au roi Charles X et d'obéissance à la constitution royale, n'avait ni pouvoir, ni mandat pour changer les conditions de l'ordre politique (1). Et cette observation était parfaitement juste. Cette Chambre qui appelle Louis-Philippe au trône n'avait pas d'existence légale. Régulièrement, elle avait été dissoute par une des ordonnances du 26 juillet, laquelle était parfaitement légale. De plus, elle n'était pas complètement réunie quand elle délibéra sur le nouveau mode de gouvernement et, sur 430 députés, 250 seulement étaient présents et la déclaration qui révisait la Charte et élisait Louis-Philippe n'était votée que par 219 députés. Enfin la stricte application de la souveraineté du peuple aurait voulu tout au moins que le peuple fût consulté. On laissa pas la volonté nationale ni s'exprimer elle-même sur le régime à instituer, ni ratifier celui qui lui avait

1. Cf. *Gazette de France*, 10 août 1830.

été donné ; un député, M. de Courcelles, lors de la prestation de serment, ne voulut refuser de jurer la nouvelle constitution que sauf et en attendant l'approbation de la nation française. Mais sa voix n'eut pas d'écho. La nouvelle monarchie ne reposait donc en droit sur aucun des deux principes opposés. Ceux qui adhéraient à la légitimité par sentiment ou par principes, et ceux qui avaient foi dans la souveraineté du peuple, tout en se proposant un but différent, devaient être d'accord sur la nullité radicale de tout ce qui avait été fait.

Ce n'était pas la conséquence d'un principe vivant par lui-même et manifestement exprimé. « Ainsi commencèrent « à surgir des semences de désordre, des germes de résis- « tance et des éléments de discordes. Le parti vaincu se « jetait dans toutes les voies pour se relever de sa défaite, « invoquant déjà contre le gouvernement, le principe « d'après et sur lequel il était fondé » (1). Dès le 18 août, en effet le journal légitimiste *la Quotidienne*, disait. « La « position la plus convenable pour quiconque a quelque « noble idée de la liberté humaine, c'est d'oser demander « aux révolutions la conséquence des principes qui les pro- « duisent. Ceci pousse à des abîmes, peut-être, mais aussi « ramène forcément à l'ordre moral, le seul qui constitue « en définitive la société ». En face de ce parti se trouvaient les républicains, avec leur programme de l'Hôtel de Ville. Ils restaient sans avoir reçu satisfaction, et leurs efforts allaient tendre désormais à donner à la Révolution de Juillet une suite de révolutions et d'émeutes.

Ils allaient s'efforcer de faire donner à la Révolution de Juillet toutes ses conséquences ; efforts logiques qui devaient aboutir aux Révolutions de 1848.

1. *Annuaire historique*, 1830, p. 259.

La Chambre de 1830 fit donc une application fausse du principe de la souveraineté du peuple en élisant Louis Philippe, sans aucune consultation de la volonté nationale.

On ne peut pas trouver de meilleure, de plus exacte vérification de notre opinion que les théories, les doctrines, les principes n'ont aucune influence sur la vie des sociétés, sur leurs modes de gouvernment. Ce n'est pas au nom d'une doctrine que la Révolution de 1830 se fait, ce n'est pas pour obtenir un changement de régime, c'est sur une simple question pratique, par un événement fortuit, par un coup de force qui trouva le gouvernement non préparé et désarmé. L'émeute triomphante qui avait commencé pour un objet très précis : le retrait des ordonnances, aboutit à une proclamation de principe. Aussitôt ce principe proclamé, il est violé. Un parti qui a la force, un parti qui peut s'emparer du pouvoir parce qu'il s'appuie sur la seule puissance qui subsistait alors : la bourgeoisie, s'empare du gouvernement par une manœuvre d'apparence légale, confisque la Révolution à son profit, et s'abrite derrière un principe qu'il méconnaît.

Affectant de respecter la souveraineté populaire, en la personne de quelques députés, il viole en réalité cette souveraineté, en faisant fixer la forme du gouvernement par une chambre qui ne représente pas le peuple, mais une minorité de bourgeois, qui n'est pas convoquée légalement, qui a juré fidélité à un monarque renversé, qui ne délibère pas en nombre, qui ne fait pas ratifier sa décision par la volonté nationale. Ce n'est pas la reconnaissance de la souveraineté du peuple, c'en est l'escamotage. C'est qu'en réalité les forces seules agissent, les intérêts seuls cherchent à se satisfaire ; les passions seules se font jour. Les théories et les doctrines sont variables. On prend en elles ce qu'il paraît nécessaire pour donner une forme décente à l'emploi

de la force, pour légitimer le coup de main qui donne le pouvoir.

La souveraineté n'est plus le droit de commander, mais l'exercice même du commandement.

Le principe du gouvernement de la monarchie de juillet, c'est-à-dire la souveraineté du peuple est donc faussé dans son origine.

La reconnaissance exacte et complète du même principe aurait voulu que l'exercice du gouvernement soit lui-même modifié. La Charte de 1814 à allures et tendances aristocratiques aurait dû être remplacée totalement par une constitution nouvelle. Rien ne fut changé : quelques modifications insignifiantes, notamment pour l'article 14, origine de la Révolution de 1830, le rétablissement de la garde nationale, la juridiction du jury pour les procès de presse, tels sont les changements. En réalité le régime est le même ; ce sont les mêmes procédés et les mêmes moyens de gouvernement que ceux de la Restauration. Seul un personnel politique nouveau apparaît : celui qui a su prendre le pouvoir. A la famille royale des Bourbons et à l'ancienne aristocratie, attachées par tradition à l'ancien régime, succède la famille d'Orléans appuyée sur une bourgeoisie libérale. Rien n'était changé ; il y avait un Français de moins en France.

Mais la contradiction entre le principe du gouvernement et son application devait être la source de toute la vie politique de la monarchie de Juillet, de toutes ses difficultés et de sa chute. L'idée de souveraineté du peuple, pour éclatante et bruyante qu'elle ait été à son apparition en 1830, n'avait pas atteint son développement complet. Elle avait été suffisamment populaire, suffisamment répandue dans les esprits pour se substituer aux autres doctrines de gouvernement. Mais les esprits ne le concevaient pas

complètement. C'était l'œuvre du parti républicain, de la répandre, d'en assurer l'évolution parfaite, d'en faire sortir toutes les déductions logiques et les conséquences nécessaires, lorsque par un coup de force, lui aussi, il aurait pris le pouvoir.

TROISIÈME PARTIE

Seconde période de transformation

1830-1848

CHAPITRE VI

LES THÉORICIENS APRÈS LA RÉVOLUTION DE 1830

SECTION I. — *La monarchie constitutionnelle.*

I. — La monarchie fondée sur la souveraineté du peuple : de Barante, Berriat Saint-Prix, Rossi, etc. — Deux idées : 1° La souveraineté du peuple conçue comme négative de toute autre souveraineté, entendue non comme délégation de la volonté nationale, mais comme origine d'un pouvoir qui gouverne dans l'intérêt du peuple ; 2° la division des pouvoirs.

II. — La monarchie fondée sur la souveraineté nationale : Ahrens. — La souveraineté nationale ou souveraineté du peuple organisée, opposée à la souveraineté du nombre — L'Etat conçu comme un organisme : le pouvoir, organe central. — La forme de gouvernement résultant du développement de l'organisme. — La monarchie représentative, paraissant la meilleure forme comme répondant aux deux caractères de toute société vivante : fixité et mouvement.

III. — La monarchie et le contrat social. — Le contrat social origine de toute souveraineté : la puissance absolue de la société et du pouvoir ; limitée par les constitutions et la division des pouvoirs. — La ratification du fait imposé : tout gouvernement se crée lui-même. — La monarchie est le meilleur parce que le mieux limité.

IV. — La légitimité de tout pouvoir qui dure : Hello.

V. — La souveraineté de la raison : Guyho — Le pouvoir de fait devançant le pouvoir de droit. — Sa ratification par le temps. — Sa justification par l'observation des règles de la raison.

SECTION II. — *Les doctrines républicaines.*

I. — L'école purement politique : Armand Carrel. — La république forme de gouvernement. — Sa nécessité comme appliquant seule le principe de la souveraineté du peuple. — Le suffrage universel.

II. — L'école sociale : Marrast, Cavaignac. — La république moyen de transformer la société. — La réforme sociale. — Le suffrage universel. — Le développement de l'école socialiste.

De même que sous la Restauration des théories très variées avaient été émises sur les origines et les modes de gouvernement, de même après 1830 on retrouve une semblable

variété dans les conceptions des contemporains. Toutefois dès cette époque les vieilles doctrines de légitimité et de droit divin disparaissent, tout au moins des écrits influents. La souveraineté du peuple, proclamée sur les barricades de Paris, reconnue et acceptée par le nouveau prince, sert de base à toutes les discussions sur l'origine des pouvoirs. Une première évolution semble donc s'être faite dès cette époque dans les idées ; la tentative de retour aux principes monarchiques de l'ancien régime a échoué, les vielles théories ont fait leur temps ; elles disparaissent complètement des esprits des vivants pour compléter les souvenirs des morts, pour ne rester qu'un sujet d'étude historique. Une seconde évolution se prépare : le principe de la souveraineté du peuple est contradictoire avec l'existence d'une monarchie. Une monarchie cependant s'élève et prétend s'appuyer sur lui : apparence trompeuse ; la monarchie cherche à éluder ce principe qui est sa mort et qui finit par la tuer. Au cours de cette seconde phase dans l'évolution de la France monarchique, deux groupes de théoriciens s'opposent : ceux qui adoptent la forme monarchique en prenant pour base la souveraineté du peuple et ceux qui revendiquent hautement la forme républicaine comme conséquence directe de cette souveraineté. Ce sont ces deux groupes que nous étudions ici.

SECTION I

La monarchie constitutionnelle

I. — Barante. — Berriat Saint-Prix. — Pinheiro-Ferreira. — Rossi

Les théoriciens de la monarchie constitutionnelle obligés depuis la révolution de 1830 et l'installation du gouvernement de Louis-Philippe, à reconnaître comme origine de

tout gouvernement légal la souveraineté du peuple, formulent en reprenant la théorie de la division des pouvoirs, la théorie d'une souveraineté constituée, comme avant eux Guizot et Royer-Collard l'avaient indiquée. Deux idées principales se dégagent de leurs œuvres. La première, c'est qu'à l'origine de tout pouvoir se trouve la souveraineté du peuple, mais entendue pour ainsi dire d'une façon négative, c'est-à-dire comme excluant tout principe contraire. Il est bien certain que toute souveraineté vient du peuple ; parce que tout souverain doit gouverner dans l'intérêt du peuple. Mais il est impossible de concevoir aussi bien en pratique qu'en théorie l'exercice de cette souveraineté. Donc originairement toute souveraineté vient du peuple. Mais tout pouvoir souverain est indépendant du peuple pour exercer sa souveraineté.

La seconde idée maîtresse repose sur la division des pouvoirs. Toute souveraineté n'est que l'exercice de plusieurs pouvoirs : législatif, exécutif, judiciaire, conservateur, etc., avec toutes les distinctions, toutes les nuances, toutes les divisions et les énumérations que l'on peut faire de la puissance, selon les théories individuelles qui peuvent résulter des conceptions humaines. Mais pour que cette souveraineté, dont le seul défaut serait d'être illimitée et absolue si elle résidait en une seule main, soit équitablement exercée, il faut qu'elle soit répartie. Plusieurs pouvoirs en balance doivent participer à l'exercice de la puissance souveraine. C'est par une constitution de ces pouvoirs, c'est-à-dire par une organisation et une répartition de la souveraineté, que celle-ci s'exercera pour le meilleur intérêt du peuple, satisfaisant ainsi pratiquement au principe posé que toute souveraineté réside dans le peuple parce que tout pouvoir doit gouverner dans l'intérêt du peuple.

« sans doute que de constater le concours des volontés, le « pacte intervenu entre l'autorité qui consentait librement « à se modifier elle-même, et la nation qui acceptait la « modification. Il en résultait que l'octroi était irrévocable « sans un consentement réciproque. Je dis que c'était « beaucoup parce que alors on aurait emprisonné celui « qui aurait osé parler de la souveraineté du peuple » (1).

C'est là l'avantage de la Charte de 1830 qui, comme le reconnaît Berriat-Saint-Prix, est prise sur le patron de la Charte de 1814 avec seulement quelques suppressions et quelques modifications. Elle reconnaît implicitement le principe de la souveraineté du peuple par la décision que « selon le vœu et dans l'intérêt du peuple français, le « préambule de la Charte constitutionnelle est supprimé, « comme blessant la dignité nationale en paraissant « octoyer aux Français des droits qui leur appartiennent « essentiellement ». Comme le fait remarquer Berriat-Saint-Prix, le texte de la déclaration n'explique pas de quelle source dérivent les pouvoirs politiques, il parle seulement des droits des Français, ce qui peut s'appliquer à la liberté individuelle, la liberté de la presse, etc...

La souveraineté du peuple à la base de la constitution, et cette constitution établie par l'accord entre le gouvernant et les gouvernés, tels sont les principes du droit public moderne. Mais comment entendre le principe de la souveraineté du peuple ? Elle diffère totalement des conceptions anciennes, en ce qu'elle ne peut se déléguer. Elle subsiste sous les gouvernements comme une sorte de substratum sur lequel toute la société est édifiée. Pratiquement elle n'apparaît plus parce qu'elle ne s'exerce pas; elle ne

1. Berriat Saint-Prix, *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*. Examen préliminaire.

se révèle que lorsque l'intérêt général étant méconnu, l'autorité qui gouvernait par le consentement universel, disparaît pour faire place à une autorité nouvelle plus conforme à l'intérêt général, c'est-à-dire à la volonté du peuple. C'est ce sur quoi sont tous d'accord les théoriciens de la monarchie constitutionnelle : l'impossibilité absolue de l'exercice de la souveraineté du peuple.

« Une société civile, dit Barante, ne peut pas tout à « coup abdiquer ses lois, réunir ses magistrats et ses chefs, « reprendre une souveraineté qu'elle n'a jamais exercée, « et la déléguer sous une forme librement choisie à une « autorité qui deviendra à jamais souveraine, parce qu'elle « a dit un jour à ses commettants qu'ils étaient souve- « rains... Le peuple n'a aucun moyen d'exercer réellement « sa souveraineté : la déléguer c'est la perdre. Elle ne peut « être absolue quand elle est contraire à la raison ou à la « justice, et dès lors elle ne trouve qu'une obéissance de « fait » (1). C'est la même idée que développe un autre théoricien Pinheiro Ferreira, lorsqu'il cherche à démontrer les « erreurs de quelques publicistes sur ce qu'on appelle la souveraineté du peuple ». Lorsque la nation, explique-t-il, en déléguant à des mandataires spéciaux les différents pouvoirs politiques n'a cumulé chez aucun d'eux le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, on doit dire qu'elle n'a confié la souveraineté à personne. Il y a un gouvernement de l'Etat, mais personne n'en est le souverain. Cependant quelques-uns, induits en erreur par l'équivoque entre le pouvoir suprême et le pouvoir souverain ont dit qu'en pareil cas la nation retenait la souveraineté en elle-même, car partout le peuple est souverain, et si dans la monarchie on donne le titre de souverain au chef suprême

1, Barante, *Questions constitutionnelles*, ch. I.

du pouvoir exécutif, ce n'est que par une sorte de métaphore ; le monarque ne fait qu'exercer la souveraineté au nom et par délégation de la nation, qui par conséquent est le seul souverain. C'est une erreur, dit Pinheiro Ferreira, et il n'est rien de plus inexact que de dire que si on donne le titre de souverain au monarque qui agit au nom et par délégation de la nation, c'est à celle-ci cependant que ce titre appartient. C'est comme si on disait que le général d'une armée n'est pas proprement celui qui la commande ; car le général n'agit certainement pas moins par délégation nationale que tout autre agent du pouvoir (1).

La souveraineté du peuple ainsi entendue serait incompréhensible parce que du moment que le peuple aurait le droit d'exercer ces pouvoirs par délégation, il devrait avoir la possibilité de les exercer ; mais comme on n'a pas le droit d'une chose impossible, il est non seulement faux, mais absurde de dire que le peuple est souverain.

Ainsi nous arrivons à la conclusion de cette école qu'il y a lieu de distinguer l'origine de la souveraineté de son exercice et que si à l'origine il faut prendre pour principe la souveraineté du peuple, dans le gouvernement des sociétés cette souveraineté n'a aucun rôle actif. Il serait absurde de se figurer un peuple exerçant lui-même, soit le pouvoir de faire les lois, soit celui de les faire exécuter ; « ainsi : la phrase employée par quelques personnes, « que le peuple est souverain, si elle veut dire que « la souveraineté réside dans le peuple, exprime une « vérité, ainsi que nous venons de le démontrer, mais elle « est mal conçue parce que le sens naturel qu'elle présente « est que le peuple est lui-même le souverain, c'est-à-dire

1. Pinheiro-Ferreira, *Cours de droit public*, Ire section, art. 3, § 43.

« qu'il a le droit d'exercer lui-même les pouvoirs législatif « et exécutif, ce qui veut dire qu'il a le droit de faire ce que « nous venons de voir qu'il ne peut pas faire... ». « ... C'est « donc très improprement qu'on a dit que le peuple était « le souverain ; ce qu'on voulait et ce qu'on aurait dû dire, « c'est qu'il est l'origine de la souveraineté, car il ne suffit « pas de commander pour être souverain ; mais on le devient « lorsque et parce qu'on est obéi ; et c'est dans ce sens « qu'on peut dire que l'origine de la souveraineté est dans « le peuple » (1).

C'est la même idée que Berriat Saint-Prix exprime encore plus nettement en prenant les mots de valeur affimative et négative, pour qualifier la souveraineté. « Le principe de « la souveraineté du peuple, dit-il, n'a pas grande impor- « tance considéré affirmativement, je veux dire comme « attribuant un droit ou une faculté, puisque jamais des « individus isolés ne pourront empêcher une nation de « régler la forme de son gouvernement, lorsqu'elle le « voudra formellement ; démontrer qu'elle en a le droit est « donc aussi superflu que de démontrer qu'un enfant a « droit de devenir un homme. *Il a plutôt une valeur néga-* « *tive, en ce sens qu'il exclut tout principe coutraire* ; par « exemple celui qui fonderait l'autorité sur la grâce de « Dieu, ou sur une possession immémoriale, ou même sur « les lumières prétendues de ceux qui l'exercent » (2).

Pourquoi donc supposer la souveraineté du peuple à l'origine de tout pouvoir, puisque le peuple est aussitôt dépouillé du pouvoir de l'exercer ? C'est parce que tout gouvernement doit agir en vue de l'intérêt général, en vue de l'intérêt du peuple, doit rechercher et satisfaire les be-

1. Pinheiro-Ferreira, Ire section., art 3, §§ 43 et 44.

2. Berriat Saint-Prix, *Commentaire sur la Charte constitutionnelle.*

soins de la nation, dans un esprit de raison et de justice ; se souvenant qu'il ne détient son autorité que dans ce but il réalisera raisonnablement l'exercice de la souveraineté. « Le sens réel, dit Barante, de la souveraineté du peuple, « c'est que toute autorité sociale est instituée pour l'avan- « tage du peuple, pour la protection de tous et de chacun « des citoyens qui le composent : que jamais un intérêt ne « doit, sous la réserve de la justice, être mis en balance « avec l'intérêt général ; qu'aucun pouvoir ne peut se pré- « senter en alléguant un autre titre que les devoirs qui lui « sont imposés pour le bien commun.... »

C'est cette même vue de l'esprit qu'avaient les législateurs de 1830 lorqu'ils modifièrent la Charte de 1814. Sans exprimer formellement que la nouvelle monarchie avait pour principe la souveraineté populaire, ils indiquèrent que tout gouvernement devait agir « selon le vœu et dans l'intérêt du peuple ». C'est là ce qui doit guider toute autorité et elle ne pourrait invoquer qu'il y a désaccord entre l'intérêt et le vœu de la nation. Elle ne peut invoquer sa connaissance plus sûre de l'intérêt public. C'est refuser ainsi d'avance toute légitimité à tout coup d'Etat. « On conçoit « que le vœu d'un peuple puisse être opposé à ses intérêts « véritables ; aussi des publicistes prétendaient-ils que la « souveraineté du peuple doit céder devant son intérêt « bien entendu ; néanmoins, je pense que les deux princi- « pes se confondent. Le plus souvent, la décision de l'opi- « nion publique sera conforme à l'intérêt public ; dans le « sens où elle s'en écartera, il vaudra toujours mieux tra- « vailler à l'éclairer que violenter la nation pour la rendre « en quelque sorte heureuse malgré elle. D'ailleurs vaut-il « mieux, pour reconnaître le véritable intérêt d'un peuple, « s'en rapporter à quelques individus isolés même en les « supposant des philosophes de premier ordre, des juges

« exempts de tout amour du pouvoir, qu'à des représen-
» tants tirés de toutes les parties du territoire et revêtus de
« la confiance des citoyens? Je ne le crois pas. Enfin,
« il est constant que les lois n'inspireront un respect et un
« attachement général que lorsqu'elles seront, comme l'a
« dit Rousssau, l'expression de la volonté générale. En fait,
« la souveraineté du peuple se concentre parmi les gens
« éclairés ; c'est une raison pour eux d'employer tous leurs
« efforts à propager et généraliser leurs lumières afin qu'on
« ne les accuse pas d'aspirer au monopole des jouissances
« sociales » (1).

Se conformer à l'intérêt général et aux vœux du peuple, tel est le but de toute souveraineté. Comment y parviendra-t-elle? En répartissant les pouvoirs souverains en un certain nombre de mains, parce que chaque corps pourvu d'un certain pouvoir participant à l'exercice de la souveraineté y apportera sa garantie et limitera l'autorité d'autrui par la sienne propre. Chaque partie de la souveraineté se réunira dans un tout harmonieux, conforme à la volonté générale. Cet ensemble n'est réellement parfait, n'est réellement harmonieux que dans la monarchie constitutionnelle, parce que c'est sous une autorité supérieure médiatrice et cependant limitée que les autres autorités peuvent librement s'exercer. « Pour qu'il y ait liberté et garantie des droits de tous,
« aucune autorité ne doit être absolue ; la souveraineté ne
« doit appartenir à aucun des pouvoirs publics ; il faut
« qu'elle soit divisée entre les diverses fonctions de l'Etat,
« de telle façon que, et aucune d'elles dans sa sphère, soit
« indépendante des autres et qu'elle puisse exercer son
« action selon les règles qui lui sont propres. Ces règles
« forment la constitution politique de l'Etat, leur ensemble

1. Berriat Saint-Prix, *op. cit.*

« est la souveraineté du peuple, sa volonté suprême ; en « effet, ne sont-elles pas destinées à garantir que tout se « fait pour un plus grand avantage et selon le respect des « droits de tous » (1). Et Rossi écrivait pour donner la conclusion du système : « Or lorsque pour reconnaître quelle « est la royauté que la Charte a fondée en examinant les « données de notre droit positif, on ne tarde pas à recon- « naître que dans le système de l'unité française, c'est dans « la royauté qu'on a placé le centre autour duquel tous les « pouvoirs de l'Etat viennent se coordonner pour former « un seul tout. Si d'un côté ces pouvoirs de l'Etat servent de « frein et de limite à la puissance royale, de l'autre ces « pouvoirs eux-mêmes trouvent dans la puissance royale « une limite et une impulsion... Comme vous le voyez, ce « n'est pas la royauté militaire, ce n'est pas la royauté féo- « dale, ce n'est pas la royauté absolue, ce n'est pas la « royauté de droit divin : c'est la royauté moderne, c'est une « haute magistrature nationale, c'est la royauté constitu- « tionnelle, c'est une forme de gouvernement qu'on a jugée « le plus propre à consolider l'union de ces deux grands « principes si complètement français : l'égalité civile et « l'unité nationale » (2).

C'est la conclusion à laquelle arrivent tous les publicistes, monarchistes partisans de la révolution de 1830 et de la monarchie de juillet : la souveraineté du peuple à la base de la constitution, pour ainsi dire sous-entendue, la division des pouvoirs pour exercer cette souveraineté sous la haute autorité d'un monarque. Ils font ainsi résider pratiquement la souveraineté dans une série d'agents et tous ramènent leurs études à la combinaison de ces pouvoirs,

1. Barante, *op. cit.*, ch. I.

2. Rossi, *Cours de droit constitutionnel,* tome IV, pp. 217 et 222.

aux proportions et aux divisions à établir entre eux. La souveraineté qui résulte de cette conception est une sorte de « souveraineté constituée ». C'est bien ainsi du reste que le comprenait le monarque lui-même et cette notion peut bien être considérée comme l'idée générale de l'époque.

II. — Ahrens

A côté des théories constitutionnelles qui viennent d'être exposées, il y a lieu de présenter celle de Ahrens, professeur de droit à Bruxelles, dont le cours de droit naturel publié en 1837 n'est pas sans avoir eu une influence sur les idées de son temps, aussi bien en France qu'en Belgique. Il se distingue des théoriciens précédents en ce qu'il fait une très grande distinction entre la souveraineté du peuple et la souveraineté de la nation. Au lieu d'admettre la souveraineté du peuple comme Viel-Castel, Barante, et autres, il prend pour principe la souveraineté nationale, qu'il représente comme un « tout organique » et non comme une abstraction. En second lieu exposant que cette souveraineté n'est pas une création arbitraire, mais le produit de tout le développement historique d'un peuple, il n'y a pas selon lui de monarchie constitutionnelle, pas plus qu'il ne peut y avoir d'Etat sous quelque forme que ce soit reposant sur une constitution. Il pense que la monarchie représentative, c'est-à-dire celle qui admet le concours de toutes les parties de la nation à l'exercice de la souveraineté, pour organiser les rapports nécessaires dans toute société, réalise la meilleure conception organique de l'Etat. Et par là il rejoint les monarchistes constitutionnels qui faisaient régler tous les rapports du pouvoir par une loi générale débattue entre les différentes parties de la nation.

Recherchant l'étymologie du mot souveraineté qu'il

trouve dans le latin du moyen âge, *superioritas superanus*, mot vague et prêtant à des acceptions arbitraires. Ahrens pense qu'on peut le définir comme « le pouvoir qui décide « dans son domaine, en dernière instance, sans être sou- « mis à cet égard à une autorité supérieure ». C'est ainsi qu'il y a des souverainetés individuelles, de famille, de communes, d'Eglise, d'Etat, etc. Mais toutes ces souverainetés sont des organisations particulières, nécessitées par les organismes auxquels elles s'appliquent et dont elles règlent les rapports.

Toutes ces souverainetés ne sont pas des abstrations, mais des produits naturels de la vie de toute société dès qu'elle se forme, si petite que soit cette société. Remarquons ici que c'est la théorie de de Maistre qui considère que dès qu'une société existe, une souveraineté naît en même temps, ou plutôt qu'une société ne naît que parce qu'un souverain la crée.

Si l'on réunit toutes les souverainetés individuelles, de famille, de communes, etc., en un tout organique, on aura la souveraineté nationale : « Et tous ces degrés et genres de « sociétés sont organiquement liés et unis par la *souverai-* « *neté nationale* qui comprend organiquement toutes les « autres souverainetés, ne les absorbe pas dans une unité « abstraite, mais les laisse dans leur domaine et les appelle « toutes à coopérer à l'exercice direct ou indirect de la « souveraineté dans l'action de tous les pouvoirs ». Nous sentons immédiatement la conclusion nécessaire et logique de cette conception : le partage des pouvoirs à l'intérieur de la nation, entre toutes les parties de la nation qui détiennent une part de souveraineté. Cette division des pouvoirs résultera non pas de subtilités de raisonnement, comme pour les théoriciens de la monarchie constitutionnelle, qui admettant le principe de la souveraineté du peu-

ple, sont aussitôt obligés de refuser au peuple l'exercice de cette souveraineté et d'organiser de toutes pièces une construction abstraite qu'ils appellent constitution, mais au contraire de ce que chaque organisme social détenteur d'une partie de la souveraineté nationale qui n'est qu'une agglomération de toutes les souverainetés, aura droit au partage de la souveraineté générale.

Et en effet cette conception est logique si on prend soin de distinguer la souveraineté nationale d'avec la souveraineté du peuple. L'une est organisée, décide et agit d'après le vrai et le juste, pasce que l'organisation donne la notion de lois supérieures à la société, justes et vraies en dehors de la volonté générale. L'autre au contraire n'est qu'un agglomérat de forces physiques qui prend sa volonté pour la vérité et la justice, parce qu'elle est la force. « La souve-
« raineté de la *nation* est d'abord à distinguer de la souve-
« raineté du *peuple*. Cette différence n'est au fond qu'his-
« torique à cause de l'acceptation différente dans laquelle
« ces deux notions ont été prises. Par nation on entend le
« peuple dans son unité et son organisation intérieure,
« tandis qu'on comprend généralement par peuple la nation
« dans la *masse* des individus; l'une est une conception
« organique, l'autre une conception atomistique du même
« sujet. La souveraineté de la nation exprime la grande
« vérité que la nation, dans l'organisme et l'action régu-
« lière de ses pouvoirs constitués, décide en dernier res-
« sort des affaires concernant la nation tout entière; tan-
« dis que la souveraineté du peuple, placée dans la masse,
« dans le nombre, agit, non par les organes constitués,
« mais par une espèce de force physique, et fait valoir une
« volonté qui au lieu de se soumettre aux principes objec-

1. Ahrens, *Cours de droit naturel*, tome II, p. 363.

« tifs de la vérité et de la justice, se considère comme la « source de tout ce qui est vrai et juste. La souveraineté « du peuple exercée pour ainsi dire par de pures agglomé- « rations quantitatives dans les électeurs, a rarement tourné « à son bien, parce que, par son ignorance, son obéissance « facile ou ses passions momentanées, le peuple a été « souvent pris dans un piège qui l'a amené à voter l'éta- « blissement d'institutions et de lois subversives de la « liberté » (1).

C'est ce que Ahrens appelle la théorie *éthico-organique* de l'Etat par opposition aux deux autres théories qui se sont jusqu'alors partagées les esprits : d'une part la *théorie de l'unité et de l'omnipotence*, d'autre part la *théorie de l'association et du contrat social.* La théorie de l'unité et de l'omnipotence, première en date dans l'histoire, repose sur une double abstraction : elle concentre d'abord l'Etat dans le pouvoir en absorbant tout dans l'unité suprême de volonté et de puissance, et ensuite elle détache l'Etat lui-même de la nation en en faisant une personnalité juridique ou civile qui dans son unité est seule investie de tous les droits. C'est la théorie de l'absolutisme qui peut encore s'étayer de différents principes empruntés à l'ordre religieux.

La seconde conception formulée par la théorie du contrat social, à l'inverse de la première, présente l'Etat comme un produit de convention de la masse d'individus et le pouvoir public comme un simple mandat que le peuple peut sans cesse modifier et au besoin révoquer.

Ces deux théories ont les mêmes défauts, elles sont toutes deux absolues, sans limites, et l'on ne saurait dire laquelle peut être la plus tyrannique ; elles sont toutes aussi sujet-

1. Ahrens, *op. cit.*, II, p. 363.

tes aux variations et aux incohérences ; ce qu'un pouvoir absolu a fait un jour pouvant être aussi facilement défait le lendemain, et il est bien difficile de savoir quel peut être le plus mobile de l'esprit d'un prince ou de la volonté d'un peuple.

Avec la théorie éthico-organique, non seulement on ne trouve pas ces inconvénients, mais encore on suit et on respecte le développement historique de la nation, on subit les lois naturelles qui modifient les sociétés et on est guidé à chaque pas par la profonde vérité que les sociétés sont soumises comme toutes choses humaines aux conditions de l'espace et du temps. « L'Etat dans son idée et son existence gé-
« nérale est une institution divine, et a en même temps une
« mission et un problème pour la liberté humaine ; il n'est
« pas une création arbitraire, mais le produit de lois en par-
« tie nécessaires, en partie libres, de tout le développement
« historique d'un peuple ; il n'est pas le fait d'une généra-
« tion mais il forme et doit maintenir le lien entre toutes
« les générations, conserver tout le capital de culture acquis
« du passé pour le faire fructifier et pour le transmettre aux
« générations futures ; il est à la fois une puissance de
« conservation et de progrès, en réformant la vie politique
« selon les idées qui ont été mûries par la discussion et en
« tenant compte des mœurs dans lesquelles s'exprime le
« mieux la continuité historique » (1).

Avec cette conception le pouvoir est essentiellement humain, « il ne plane pas comme une providence infaillible au-dessus de la nation », ce n'est pas de lui que dépend la vie sociale, ce n'est pas lui qui seul met en mouvement la machine politique. Il est l'organe central de l'organisme national « restant partout en contact avec les centres de vie

1. Ahrens, *op. cit.*, II, p. 369.

« intérieurs, subissant les influences qui se réunissent dans « la conscience publique ». Ainsi il est essentiellement pratique, souple, approprié aux besoins, aux désirs, aux instincts de la vie sociale.

Cela n'empêche pas l'Etat qui exerce cette souveraineté de se guider, et de guider la nation d'après les principes universels du droit et d'après les règles supérieures de la morale sociale. Au contraire il doit soumettre ses actions à ses principes. « Quant au mode d'exercice de la souverai- « neté, il importe de rappeler comme principe fondamen « tal qu'elle doit être comme tout pouvoir, une souverai- « neté de droit, respecter des droits et des biens qui sont « indépendants de toute volonté » (1). Mais il ne faut pas prendre cette souveraineté de droit comme principe même de toute souveraineté. Il ne faut pas chercher comme l'on fait Guizot et Royer-Collard à établir une souveraineté fondée sur la raison, la vérité, la justice. La souveraineté est quelque chose d'essentiellement vivant, appartenant à des êtres qui doivent se guider d'après la raison, mais qui n'en ont pas moins leur existence matérielle. « Comprenant le « danger d'une telle souveraineté et la nécessité de la sou- « mettre à des principes supérieurs, plusieurs hommes poli- « tiques éminents ont voulu transporter la souveraineté « elle-même dans une sphère idéale, et la placer dans la « raison, la vérité, la justice. Cependant la souveraineté « exprimant un mode d'action de la volonté, compète tou- « jours à des personnes vivantes, individus en collectivités; « bien qu'il soit de la plus haute importance de compren- « dre qu'elle doit être exercée comme toute volonté selon « les principes de la raison et de la justice » (2).

1. Ahrens, *op. cit.*, II, p. 363.
2. *Ibid.*

Mais ce qui était précisément très difficile à appliquer avec la souveraineté du peuple, c'est-à-dire une politique de sens et de raison, parce que la volonté générale se suffit à elle-même, sans avoir besoin de justifier sa décison par des règles de droit ou de morale universels, parce qu'elle est la force brutale, cette politique devient facile et naturelle dans un Etat où toutes les volontés s'exercent dans une organisation régulière, avec les influences proportionnées à leur importance, à leurs intérêts, à leurs talents. Du concours de ces souverainetés individuelles, raisonnant et discutant, la politique générale se dégage naturellement, et la volonté du souverain est sans obstacles, parce que éclairée par tous les concours, elle satisfait aux désirs et aux besoins.

C'est pour cela que la « conception organique de l'Etat « exige que les rapports intimes qui existent entre le pou- « voir et toutes les parties de la vie nationale soient léga- « lement organisés par le *concours* de la nation à *l'exercice* « de tous les pouvoirs particuliers de l'Etat » (1).

Cette théorie n'aboutit pas forcément à l'institution d'une monarchie. Toutefois Ahrens dit que la monachie héréditaire est encore la meilleure forme de gouvernement, parce qu'elle répond aux deux principes sur lesquels reposent toutes les sociétés vivantes, celui de fixité et celui de mouvement. C'est le premier qui est assuré par l'hérédité monarchique. La conclusion de la théorie est donc l'établissement d'une *monarchie représentative*, non constitutionnelle parce que la représentation de toutes les souverainetés se fera non en vertu de principes abstraits écrits dans une constitution, mais en raison même de l'existence même des souverainetés. C'est dans le tableau suivant que

1. Ahrens, *op. cit.*, II, p. 370.

l'auteur montre le fonctionnement pratique de cette monarchie. « La monarchie représentative représente dans une « forme politique particulière la conception organique de « l'Etat, en appelant tous les pouvoirs et tous les éléments « à concourir, chacun selon sa nature, à l'accomplissement « du but de l'Etat ; en investissant le gouvernement d'un « pouvoir suffisant et d'une dignité indépendante, elle ins- « titue en même temps un contrôle exercé d'un côté par les « pouvoirs réciproquement entre eux et d'un autre côté sur « tous les pouvoirs par la conscience publique éclairée sans « cesse par la presse, par les associations, etc., et faisant « valoir son jugement décisif dans les élections » (1).

Depuis les théories exposées dans les premières années de la Restauration par les de Maistre, les Guizot, les Royer-Collard, les Lamennais, aucune doctrine de souveraineté n'avait été aussi complètement exposée. Elle est neuve en ce qu'elle écarte les deux grands principes jusqu'alors bases de toutes discussion ; elle est complète en ce qu'elle explique l'origine et l'exercice de la souveraineté, le principe théorique fondamental et son application ; elle est concrète en ce qu'elle rejette les abstractions d'un droit divin, d'un contrat social, d'une volonté générale, d'une souveraineté de raison, et en ce qu'elle se fonde sur les organismes sociaux, sur la vie des sociétés elles-mêmes ; elle est souple en ce qu'elle admet toute forme de gouvernement qui se modèlera sur les organismes sociaux, et en ce qu'elle subit et suit les variations et le développement historique des nations. C'est bien la théorie du droit naturel, dans son sens exact : conforme à la nature.

1. Ahrens, *op. cit.*, II, p. 389.

III. — Viel-Castel

Viel-Castel admet, comme Rousseau, le principe du contrat social. Il ne prétend pas qu'il y ait eu, lors de la formation de toute société, un contrat expresse, mais au moins un contrat tacite. Il part de l'idée que la société est le partage réglé des biens de la nature. Les hommes ayant besoin pour vivre d'exploiter les richesses naturelles, se les partagent d'après un accord qui règle les droits de chacun. Après ce partage, chacun est en possession de son droit. Mais comme l'homme est aussi bien porté au mal que porté au bien, et en cela l'auteur diffère de J.-J. Rousseau d'après lequel l'homme naturel est bon, chaque individu en possession de son droit peut chercher à l'étendre au détriment du droit d'autrui. Il y aurait dans ce cas une dissolution de la société primitivement constituée et pour éviter cela « chacun convient de prêter à chacun son appui ». La société se constitue en un corps · le corps social, en faisant un contrat, le contrat social (1). Remarquons qu'il y a dans cette conception non plus comme chez Rousseau un contrat primordial, le contrat de société, mais une série de conventions successives avant d'arriver au contrat social définitif qui constitue le corps social et lui donne un pouvoir sur ses membres. C'est d'abord un accord en vue d'un partage de richesses naturelles. Mais une fois cet accord réalisé, la société qui jusque-là n'existe qu'à l'état embryonnaire, qui n'est qu'une simple réunion d'hommes ayant pour but un marché, se dissoudrait pour permettre à chacun d'exercer « son droit », c'est-à-dire en réalité ses facultés. Il faut alors un nouvel accord entre les individus pour faire respecter les droits de chacun. Cet accord amène la société à se con-

1. Viel-Castel, *De la société et du gouvernement*, l. II, ch. 1.

stituer en corps social. Un contrat social scelle alors toutes les volontés pour imposer la loi au nom du corps tout entier. Est-il utile de faire à toutes ces conceptions purement philosophiques, sans aucune vérification expérimentale ou historique, les objections déjà faites si souvent au système de Rousseau, source des idées de Viel-Castel. Tout le monde est d'accord aujourd'hui pour reconnaître que jamais pareil contrat ne fut conclu.

Quoi qu'il en soit, Viel-Castel admet ce contrat comme base de la société, et l'existence d'un corps social prépondérant, ayant sur les individus des droits de par la nécessité de régler les rapports entre ces individus. Les droits que la société détient ainsi sont la conséquence de la force même qui est nécessaire pour régler les rapports entre les individus. Chacun se trouve libre dans la jouissance de son droit et *contraint* en même temps de respecter le droit d'autrui. « Cette contrainte (cet exercice de la force) exercée « par le corps sur les membres est par rapport à ces der- « niers, dite souveraineté... C'est la force même du corps « social, la souveraineté n'est réellement que la force du « corps agissant pour se conserver » (1). Aussi la conclusion de cette théorie est-elle simple, naturelle et logique. « Il est « évident qu'un tel pouvoir est de sa nature illimité et que « le corps à l'égard de ses membres peut tout ce qui im- « porte à sa conservation » (2). C'est la même conclusion que celle de Rousseau : l'omnipotence de la collectivité considérée comme corps social, ayant la force et légitimant ses décisions par son intérêt et sa volonté. Cependant Viel-Castel, en homme positif qui donne plus de valeur aux faits qu'aux théories, reconnaît et proclame qu'il y a des

1. Viel-Castel, *op. cit.*, II, ch. 2.
2. *Idem.*

limites qui peuvent être imposées dans l'application de la doctrine à la toute puissance du corps social. « L'important « après tout, dit-il, n'est pas de savoir jusqu'où va le droit « de souveraineté, mais jusqu'où peut aller le fait » (1).

Or qui exercera cette puissance de fait : une fois connue, on pourra chercher à la limiter. Il est évident que dans les sociétés un peu nombreuses, ce n'est pas la collectivité qui peut agir. Pour que la société puisse se gouverner elle-même, il faut supposer qu'elle soit fort peu nombreuse. Au lieu de se réunir en corps sur la place publique et de réaliser ainsi en fait le corps social « on ne voit plus que la masse « des citoyens renfermés chacun dans leur droit particulier ; « mais chacun se trouve protégé et la société maintenue par « un pouvoir distinct et vigilant qui se forme au-dessus « d'elle. Ce pouvoir, ou gouvernement, composé de repré- « sentants, de magistrats, d'agents nombreux est dépositaire « de la souveraineté qu'il exerce ; toute sa force lui arrive « de la société où cette force est incohérente et brute Le « gouvernement s'en empare et le résumant pour ainsi dire « en lui-même, devient ainsi un pouvoir protecteur de la « société. Ce n'est donc point fictivement, mais plutôt en « réalité, que le gouvernement exerce la souveraineté du « peuple » (2).

De même que la souveraineté est bien plus un fait qu'un droit puisque c'est l'exercice d'une force, de même le gouvernement dépositaire de cette souveraineté est fondé bien plus sur la réalité des choses, sur les nécessités matérielles de la vie sociale que sur un droit imaginaire. Ainsi à chaque instant l'auteur ramène son système à la conception d'un état de fait, en quoi il diffère profondément de Rousseau

1. Viel-Castel, *op. cit.*, II, 2.
2. *Idem.*, II, 4.

chez qui toutes les conceptions s'enchaînent par la pure logique de l'esprit.

Il y a donc un gouvernement de fait (nous verrons comment il se forme) qui exerce le pouvoir : la souveraineté. La limite de fait qui restreint son pouvoir et l'empêche d'user de la toute puissance inhérente au corps social réside dans la constitution de ce corps. « Le corps social est con-« stitué selon que sa force ou la souveraineté est répartie. « La constitution d'un corps qui réside dans l'organisation « de la souveraineté n'est en définitive que l'arrangement « même des trois pouvoirs » (1). Or, si la répartition des pouvoirs est faite dans le corps social lui-même, le gouvernement dépositaire de la force sera limité dans son action par la distribution de cette force entre les pouvoirs. C'est ainsi qu'on est conduit à concevoir les pouvoirs nécessaires chez qui réside la puissance de la société. « Or, tout « acte de cette force est nécessairement précédé de deux « opérations morales :

« 1° Etablir une règle des actions ou loi ;

« 2° Juger si le cas particulier est compris dans la loi et « si l'action doit être commise ;

« 3° Exécuter le jugement, agir.

« D'où les trois pouvoirs législatif, judiciaire, exécu-« tif » (2).

Il y a dans tout ce système un singulier mélange de conceptions philosophiques et de vues politiques, de souvenirs et de réminiscences d'anciennes doctrines de la Révolution et de sentiments positifs.

Reprendre la théorie du contrat social et chercher dans une opération mentale le fondement de la théorie de la di-

1. Viel-Castel, *op. cit.*, II, 4.
2. *Idem.*, II, 3.

vision des trois pouvoirs, c'est vouloir assembler et réunir Rousseau et Montesquieu pour s'appuyer sur leur autorité. Et cependant reconnaître que ce qu'on appelle souveraineté n'est en réalité que l'exercice d'une force, que le gouvernement exerce cette souveraineté en fait et non point en vertu d'un droit fictif, que pour exercer cette souveraineté il a dû s'en emparer, n'est-ce point répudier toute théorie juridique du droit de commander, n'est-ce point reconnaître la vérité des faits politiques historiques ? C'est dans cette seconde partie qu'il y a une certaine originalité chez Viel-Castel. C'est sa conception du gouvernement.

« La société, dit-il, peut bien changer son gouvernement, « le renverser, mais ne saurait l'instituer directement. C'est « la force des choses qui, mettant obstacle à la réunion de « la société en corps, fait qu'un pouvoir vigilant se forme « au-dessus d'elle pour la protéger et la maintenir. *Le gou-* « *vernement se crée lui-même et vient se faire reconnaître.* « Rejeté par les votes des citoyens, il ne serait point recon- « struit par ceux-ci » (1). Le gouvernement existe ainsi pour et par la société. Si la société ne peut instituer, elle peut détruire, et c'est ainsi qu'elle ramène le gouvernement à elle. C'est ainsi qu'il faut entendre la souveraineté du peuple. A supposer même que la société institue son gouvernement par des mandataires, c'est cependant le gouvernement qui s'impose « à la société, car le gouvernement dans ce cas « n'est que censé institué par les mandants. *Il est fictivement* « *institué*, ce qui revient à dire justement que le gouverne- « ment n'est point l'ouvrage de la société, n'est point créé « par elle, puisque la fiction est le contraire de la réalité. « Le motif de ceci est que la volonté est inaliénable, et qu'on « ne peut pas plus vouloir par la volonté d'un autre qu'on

1. Vieil-Castel, *op. cit.*, II, 12.

« ne peut penser par son esprit et agir par ses organes » (1).

Parmi les gouvernements qui s'imposent ainsi et que les sociétés renversent, quel est celui qui mérite le plus de s'imposer et d'être accepté, c'est la monarchie constitutionnelle. Qu'est-ce que c'est exactement ? C'est : 1° un gouvernement dont le chef existe et règne par droit d'hérédité ; 2° une nation souveraine, la constitution étant un acte émané de la nation et par lequel la nation souveraine fonde son gouvernement et l'institue (2). On respecte ainsi le principe de la souveraineté nationale qui n'est « que l'expres- « sion d'une vérité palpable et qui n'a pas besoin d'être « démontrée ». Mais comment concilier la théorie que le gouvernement s'impose à la nation avec cette nouvelle idée que la nation fonde son gouvernement ? C'est parce que le gouvernement, ayant pris le pouvoir, cherche les éléments d'une constitution pour satisfaire le mieux possible les intérêts du corps social. Si, une fois établie, cette constitution est acceptée et ratifiée expressément ou tacitement par la nation, le gouvernement se légitime. Or la monarchie constitutionnelle est le gouvernement le plus légitime. Il respecte d'abord le principe de la souveraineté nationale ; il applique le principe de la division des pouvoirs, c'est-à-dire la division de la souveraineté, donc en fait il divise la force dont il est investi.

Il faut pour le pouvoir législatif, et c'est une vérité d'expérience, une assemblée élective, pour indiquer la volonté générale que doit chercher le gouvernement.

Il faut pour le pouvoir exécutif non plus un gouvernement électif, à cause des rivalités de parti et des dangers de l'élection, il faut un gouvernement héréditaire. Mais

1. Vieil-Castel, *op. cit.*, II, 12.
2. *Idem.*, II, 12.

comme on pourrait « voir dans la personne d'un roi héré-
« ditaire un chef qui nous est imposé par le hasard et
« qui peut se montrer indigne du rang qu'il occupe... Il
« faudrait un roi qui ne fût jamais un méchant roi. On
« l'obtient en distinguant le chef du pouvoir, du pouvoir
« lui-même. Ce chef héréditaire est alors sacré et inviola-
« ble. Il ne peut agir que par des ministres qui réellemet
« détiennent le pouvoir exécutif et en sont responsa-
« bles » (1).

Et cependant Viel-Castel n'admet pas le régime parlementaire. Il veut le régime constitutionnel pur, et rejette la maxime que « le roi règne et ne gouverne pas ». Il donne pour cela deux arguments : « Les ministres étant unique-
« ment responsables auprès de la nation, cela suffit à celle-
« ci, qui ne peut exiger d'eux qu'ils prennent l'avis du roi
« et qu'ils n'aient aucun accès auprès de lui ». Argument faible, car il ne s'agit pas de savoir si les ministres pourront prendre conseil du roi et avoir accès auprès de lui, mais si en cas de conflit entre la volonté du roi et celle de la nation représentée par ses députés, ce sera la première qui s'imposera ; si au cas où les ministres seront mis en minorité dans les Chambres ils devront se retirer ou rester en gardant l'appui du roi, etc. « D'ailleurs, et c'est ici le
« second argument, l'irresponsabilité du roi n'est juste-
« ment une fiction parce que le roi doit gouverner. Si-
« non il n'y aurait pas besoin que ce soit une fiction » (2). De plus le roi n'est pas irresponsable parce que ses ministres ont été déclarés responsables. Il l'est avant toute considération. Il l'est parce qu'il a une fonction héréditaire et qu'il puise en elle tous les attributs de la puissance royale.

1. Viel-Castel, *op. cit.*, II, ch. 9.
2. *Idem*, ch. 11.

Notons cette théorie. Bien qu'elle soit contraire à l'esprit de la Révolution de 1830, bien que ce soit la même conception que celle de Charles X, lorsqu'il rendait les ordonnances, et que Viel-Castel ait reproché violemment à la Restauration d'avoir été une monarchie absolue (1), ce sera la doctrine de Louis-Philippe et des ministres du gouvernement personnel. Ce sera la conception de Guizot.

Telle est la conception de la souveraineté du comte de Viel-Castel, mélange de vieilles doctrines et d'idées neuves, de principes contraires aux conclusions, de sentiments libéraux et d'instincts restrictifs, qui lui font proclamer le principe de la souveraineté du peuple, en même temps qu'une monarchie étroitement constitutionnelle. Il était intéressant d'examiner cette théorie qui eut son influence par le nom de son auteur et qui peut être regardée comme ayant été admise par un cercle d'hommes influents et éclairés.

IV. — Hello

L'impossibilité pour certains esprits d'admettre soit la souveraineté fondée sur l'autorité divine, soit celle reposant sur le peuple, les a conduits à rechercher d'autres bases d'une théorie de la souveraineté. C'est ainsi qu'on a cherché à établir la souveraineté sur la raison, sur une constitution, sur la nation considérée comme un organisme tout différent du peuple, etc. Nous avons vu que certains l'ont fait reposer sur la « légitimité » sorte de droit historique, droit de gouverner par la longue possession du pouvoir. Sous la monarchie de juillet, cette théorie fut

1. *Idem.*, VIII, 1. En juillet 1830, la monarchie absolue fut une troisième fois revomie sur la terre étrangère par l'indignation et la haine du peuple français.

reprise par Hello qui légitima par elle non seulement tout pouvoir qui avait duré, mais aussi toute révolution dont les effets et les résultats subsistaient.

C'est l'observation plutôt que le raisonnement qui l'ont amené, dit-il, à ce résultat. Pourquoi en effet la souveraineté de droit divin et la souveraineté du peuple ne peuvent-elles servir de bases à une société. C'est que toutes deux ne sont que des spéculations de l'esprit, des raisonnements, dont l'intégralité ne peut s'accommoder avec les faits, avec l'existence de sociétés vivantes. S'il en était autrement on ne saurait concevoir que des sociétés aient vécu et se soient développées depuis les origines du monde sans que la question ait été posée. Or elle ne l'a été réellement qu'au commencement du XVIIIe siècle parce qu'avec Rousseau on ne distingua plus le droit d'avec la souveraineté. Jusque-là soit avec l'ancienne Rome et la papauté, le droit ne réglait que les rapports des individus, la souveraineté restait en dehors de tout examen critique du juste, soit avec l'époque du droit des gens, le droit ne servit qu'à régler les rapports entre nations. Ce n'est qu'avec l'étude du droit public qu'on arriva à concevoir les rapports juridiques des gouvernants et des gouvernés et que la notion du juste s'introduisit dans la conception de la souveraineté (1). Toutes les doctrines qui ont été construites ainsi ne peuvent solutionner le problème, soit que ce soit la thèse de souveraineté populaire de Rousseau, soit que ce soit la doctrine de souveraineté de droit divin, aboutissant avec Lamennais à la souveraineté du Pape.

C'est qu'en réalité chaque nation, chaque peuple a en fait le gouvernement qui satisfait le mieux ses besoins et ses intérêts, que ce soit sous une forme politique ou une

1. Hello, *Revue Wolowski*, 1836-1837.

autre, parce qu'aucun gouvernement ne peut vivre sans l'assentiment des gouvernés, et qu'il tire simplement la légitimité de son pouvoir de l'assentiment des sujets. Il suffit qu'il dure pour prouver par sa durée même son droit de souveraineté. « Je pose en principe que chez une nation « où l'opinion n'est ni muette, ni par conséquent impuis- « sante, rien de stable ne se fonde sans son assentiment, et « je mets au rang des choses impossibles qu'un établisse- « ment politique portant le caractère de la durée fasse « réellement violence à une grande nation. Il ne dure que « parce qu'elle l'adopte et elle ne l'adopte que parce qu'il « satisfait autant que l'état social le comporte à l'immense « besoin de l'ordre et de la liberté. Voilà pourquoi dans « quelque forme qu'une Charte se produise, comme octroi « d'un prince ou comme œuvre d'une assemblée délibé- « rante, j'y attache beaucoup moins d'importance, quoique « je préfère l'un de ces modes à l'autre, qu'à la confor- « mité de l'acte même aux intérêts et aux vœux de la « nation, et cette conformité, je l'induis de la sanction « qu'elle lui donne en l'exécutant.. La philosophie de « l'histoire moderne veut que pour juger une révolution, « au lieu de remonter à une délibération régulière pour « en conclure la légitimité de l'événement nous prenions « le procédé inverse et que nous nous arrêtions à l'événe- « ment quand il n'est pas éphémère pour en conclure « l'acquiescement de la nation... La moralité de toute révo- « lution qui dure (j'y mets cette condition) est dans l'inté- « rêt qui l'a appelée, dans l'acquiescement qui la con- « sacre » (1).

Cette conception théorique de la souveraineté n'est pas spéciale à Hello, et pour la connaissance des idées de

1. Hello, *Revue Wolowski*, 1836-1837.

l'époque que nous étudions, il y a lieu de rapprocher de cette théorie un autre article de la *Revue Wolowski* paru en 1835 et 1836 à propos d'un livre étranger : l'*Esquisse d'une théorie du droit naturel*, par Glinka (Berlin 1835). Tous les hommes naissent plus ou moins dépendants et inégaux, et membres d'une société à laquelle ils se doivent. Or qui dit société dit pouvoir (1), l'un ne pouvant exister sans l'autre. Le dépositaire du pouvoir le tient non d'une délégation, mais de son droit particulier, il l'exerce *jure proprio* et non pas *jure delegato*. « Le peuple ne l'a ni créé, ni établi, le « peuple s'est rallié à lui » (2).

D'où la conséquence que tout gouvernement qui existe et qui dure est légitime. Toute révolution qui survient est également légitime si l'état nouveau qu'elle a créé survit au mouvement qui l'a fait naître. Tout état nouveau n'est donc pas légitime *a priori* et parce que les raisons de sa révolution étaient justes, mais il est légitime parce qu'il dure, et c'est *a posteriori* qu'on peut conclure le droit du fait. Aussi y a t-il lieu de rejeter tout ce qu'on a appelé des droits naturels, aussi bien ceux qui existeraient dans la nature par la volonté de Dieu, et que nous connaîtrions par révélation, que ceux que nous connaîtrions par l'observation de la nature elle-même, les droits n'étant pas préexistants à toute organisation sociale mais créés après cette organisation. Il n'y a donc pas de lois naturelles, mais des lois positives. C'est en vertu d'un droit positif que nous pouvons créer une constitution (3).

Or pratiquement ce qui se dégage de l'observation des sociétés contemporaines, c'est que la constitution qui seule

1. Conf. de Maistre p. 89-90 et Bonald p. 83 et 84.
2. *Revue Wolowski*, 1835-1836, tome III, p. 294.
3. Hello, *Régime constitutionnel*, IIe partie, ch. 1, § 4 ; ch. 3, section 1, § 1.

peut durer, sans révolution, c'est-à-dire celle qui a le plus de chance de se voir ratifiée continuellement par le sujet c'est la monarchie constitutionnelle, d'abord parce qu'elle a dans le principe même, monarchie héréditaire, le principe de fixité nécessaire pour tout établissement durable, puis dans la représentation nationale, la possibilité de faire connaître sans révolution l'assentiment ou la réprobation des gouvernés. Mais pour que ce régime remplisse les conditions nécessaires indiquées, il lui faut observer les principes de la Charte de 1830, qui est à ce point de vue la meilleure loi positive qui ait été donnée.

La monarchie héréditaire est utile parce qu'elle répond : 1° au besoin d'ordre et de paix publique en décourageant les ambitions exagérées ; 2° au besoin d'unité et de suite dans l'exécution des lois. « Mais cette institution n'est « pas un pouvoir mais une forme ». Ainsi elle n'a pas la souveraineté, mais participe seulement de la souveraineté nationale dont le principe est légitime parce qu'il a l'acquiescement des Français. Et cela est si vrai que si on doit rejeter la maxime, « le roi règne et ne gouverne pas » on ne peut en tirer la conséquence qu'il gouverne, mais seulement celle-ci, « le roi influe sur le gouvernement, il ne gouverne pas ». La signature du roi est le cachet monarchique (1).

La représentation nationale répond de son côté au besoin de contrôle, dont le principe a été établi dans la Charte. Elle permet l'acquiescement exprès et non tacite de la Nation. Elle garantit que la constitution politique et les droits publics reconnus soient efficacement observés. Par la délégation des pouvoirs elle participe à la souveraineté, droit positif établi par la Charte. Et ici, on peut remarquer

1. Hello, *Régime constitutionnel*, titre II, ch. 1, § 2.

que le conflit qui était possible avec la Charte de 1814 ne l'est plus après 1830. Tel est l'avantage de recourir toujours à un droit positif. L'hypothèse de Charles X opposant son droit antérieur et supérieur à une Chambre ne peut plus se rencontrer, par ce que tous les pouvoirs ont une origine et des principes communs.

Ainsi se réalise l'accord parfait qui permet à toute société d'évoluer sans recourir à des révolutions basées sur des doctrines abstraites. N'ont d'importance réelle que les faits et le droit positif qui en est la conséquence. La souveraineté n'est donc pas un droit préexistant à tout pouvoir, mais un état de fait, et comme tel essentiellement variable.

V. — Guyho

De même que pendant la première période de la monarchie constitutionnelle (1815-1830) une école avait fondé le principe de souveraineté sur la raison, révélant la justice et la vérité sociales, et avait opposé cette conception aux théories de souveraineté populaire et de souveraineté de droit divin, de même nous trouvons trace sous la monarchie de Juillet d'une conception analogue. Il ne faut pas oublier tout d'abord que cette théorie était celle de celui des ministres de Louis-Philippe qui symbolisa cette monarchie, Guizot, et qu'elle fut développée dans les Chambres. Mais si elle était produite à la tribune, elle était également répandue dans le monde éclairé, ainsi que nous pouvons en juger par un article paru en 1836 et 1837 dans la *Revue Wolowski*. C'est une réponse par un magistrat de Niort Guyho à une série d'articles parus également sur la question de souveraineté en 1836 et que nous avons déjà vus. Hello avait conclu, que tout pouvoir qui dure était légitime par cela seul qu'il était accepté tacitement par les sujets. Il

y avait dans le fait de sa durée une convention tacite qui ratifiait sa prise de possession, légitimait ses actes comme son existence.

Guyho admit cette légitimité, à la condition que la souveraineté qui s'établit ainsi observe les règles de la raison. Il combat l'idée de la légitimité basée sur le seul fait de la durée. Si l'on admet en effet comme Hello et comme lui-même : « que la forme sociale, que celle du pouvoir sont le « résultat d'une convention, purement volontaire, convention tacite d'abord, écrite plus tard et qui recevant « comme tous les autres actes humains, la mesure du droit, « devient obligatoire pour chacune des parties contractantes », on est obligé « de reconnaître que cette convention « n'est point absolue, irrévocable, mais qu'elle contient « une condition résolutoire pour le cas où le pouvoir viendrait à violer une des clauses du pacte que la nation a « fait avec lui » (1). Car la légitimation ne résulte pas de l'établissement de fait du pouvoir, mais de la ratification tacite qui lui est accordée. Autrement ce serait une souveraineté fondée sur la force.

Mais alors à qui appartiendra-t-il de poser les règles de la convention ? A qui appartiendra-t-il de déclarer qu'elles ont été violées ? « Là où l'on placera un tel pouvoir, ce sera « évidemment la souveraineté. Car la souveraineté dans sa « notion la plus élémentaire, c'est le droit d'avoir le dernier « mot dans les affaires humaines, c'est ce pouvoir suprême « qui est au-dessus de tout et au-dessus duquel il n'y a « rien » (2).

Supposons en effet un pouvoir établi et exerçant la souveraineté parce qu'en fait il la détient. Ou bien parce qu'il

1. Guyho, *Revue Wolowski*, tome V, année 1836.
2. Guyho, *op. cit.*

a la force en mains il imposera sa volonté et ses lois, sans s'occuper de la ratification par la volonté générale, par l'assentiment universel ; ou bien il sera sujet à des révolutions dont il triomphera ou sous lesquelles il succombera. Mais dans tous les cas, ce sera la force pure et simple qui décidera. Pourra-t-on dire que la solution intervenue est légitime ! Non, car il manquera un criterium d'appréciation. Il se pourrait que le pouvoir renversé ait eu raison. « Disons donc qu'un pouvoir qui a réussi à s'établir n'est pas par cela légitime. » Il faut donc chercher le principe qui doit légitimer l'action du pouvoir. Or jusqu'à l'époque contemporaine on a toujours cherché ce principe soit dans une autorité supra humaine, soit dans la personnalité même de l'homme. Les inconvénients des deux systèmes ont été de sacrifier soit l'individu au profit de la société, soit la société pour exalter l'individu. « L'exagération de l'élé-« ment impersonnel ou de la sociabilité a conduit l'école « théologique jusqu'à la négation des droits de la liberté et « de la raison humaine. L'exagération de l'élément person-« nel ou de la liberté a conduit au contraire l'école ratio-« naliste jusqu'à la dissolution de la société par l'indivi-« dualisme. Voilà les deux termes extrêmes de la ques-« tion » (1). Dans le premier système on aboutit à la souveraineté théocratique ou à la souveraineté royale ; dans le second à la souveraineté populaire. Il faut rejeter les

1. Guyho, *op. cit.* Comp. également Odilon-Barrot : « Toute « nation reconnaît une loi d'après laquelle sont réglés les rapports « des souverains avec les sujets... Chez certains peuples elle a pour « titre une concession et chez d'autres elle constitue un contrat. Ce « qui est certain c'est que la meilleure constitution est celle qui « concilie le mieux la liberté et la sociabilité, ces deux éléments « qui semblent se combattre, et qui cependant doivent concourir à « un but commun. ».

deux systèmes « et faire connaître le principe qui doit rem-
« placer celui de la souveraineté pontificale, celui de la sou-
« verainetés royale, et celui de la souveraineté populaire ». Remarquons en passant qu'en 1836, c'est-à-dire peu de temps après la Révolution de 1830 un magistrat du régime nouvellement établi, du régime qui avait reconnu pour ainsi dire officiellement le principe de la souveraineté du peuple, écarte cependant ce principe comme aussi désastreux que ceux qu'il a remplacés.

Guyho examine alors les deux systèmes opposés en faisant la critique de deux théoriciens Lamennais et Rousseau. Abordant la première doctrine, il établit que Lamennais est parti de la question suivante : « La société est-elle un « fait de liberté ou de nécessité ? De cette question dépendait tout le système de théocratie. Si la société n'était « qu'une bonne fortune de l'humanité, le résultat d'une « combinaison plus ou moins favorable de circonstances « que l'homme heureusement inspiré aurait imaginé un « jour pour se procurer une somme plus considérable de « liberté, de sécurité ou de bien-être », il n'y avait pas de place dans ce système pour l'autorité divine. Aussi l'école théologique devait mettre le plus grand intérêt à enlever à la souveraineté le caractère d'un fait humain. « Au contraire « la souveraineté était-elle un fait nécessaire et divin, la « base d'un système était trouvée. Un pas de plus encore et « la souveraineté théocratique allait en sortir. Ce pas fut « bientôt franchi. La souveraineté, dit-on, ne saurait se « concevoir sans l'existence d'un pouvoir quelconque, si « donc la première est nécessaire, le second doit l'être éga-« lement ». Il faut écarter ce système parce que « la liberté est condamnée à mort...». La volonté de l'homme ayant été étrangère à l'institution du pouvoir est étrangère également à la forme du pouvoir. C'est la justification de l'abso-

lutisme, voire de la tyrannie. « L'individu est écrasé sous « la souveraineté.... La souveraineté, le pouvoir, tout est « Dieu. Dieu est partout et la liberté nulle part » (1).

Mais cette autorité toute-puissante, cette infaillibilité qui n'admet aucune résistance, et à cause de laquelle on rejette le système théocratique, elle est également la conséquence du droit populaire et doit faire rejeter le système fondé sur ce droit. C'est l'éternelle critique que l'on fait à la théorie du contrat social de Rousseau : « La société étant le résul- « tat d'une convention où chaque individu se donne tout « entier à la communauté. Cependant comme il est en « même temps membre du souverain, il acquiert sur tous « les autres les mêmes droits qu'il leur accorde sur lui- « même. De la sorte il demeure aussi libre qu'auparavant : « car d'une part il retrouve toujours sa propre volonté dans « la volonté générale, et de l'autre il gagne l'équivalent de « ce qu'il perd avec plus de force pour conserver ce qu'il « a.... La souveraineté est inaliénable, indivisible, infail- « lible, absolue.... L'école rationaliste fait descendre l'in- « faillibilité dans le peuple ».

Quel sera donc le principe à opposer aux deux précédents ? Quel sera celui qui donnera le droit à un pouvoir de fait et qui le légitimera, sans avoir recours à l'autorité divine ou aux volontés individuelles ? Ce sera la raison et nous arrivons à la définition qui allie à la fois le fait et le droit, « si nous voulions donner une définition de la souve- « raineté, dit Guyho, dans sa notion abstraite et philoso- « phique, nous dirions qu'elle n'est autre chose que la

1. Guyho montre que la différence entre les deux doctrines ultramontaine et gallicane réside dans ce que pour la première, Dieu peut retirer le pouvoir à ceux qui l'exercent par l'intermédiaire du pape qui déclare le moment de la résistance, tandis que pour les gallicans il n'y a jamais aucune résistance.

« justice sociale promulguée par la raison et servie par la « force ».

C'est par une série de faits successifs que s'établit la souveraineté. Un de ces faits c'est « le mouvement instinctif et naturel de la sociabilité » qui pousse les hommes à s'unir en sociétés. Un autre de ces faits naturels, c'est l'inégalité qui existe entre les hommes. Il faut prendre ceux-ci tels qu'ils sont, et ne pas considérer l'homme en soi, individu type. Or la société trouvant des inégalités entre les individus, la souveraineté, c'est-à-dire le droit de commander va s'établir doucement, se constituer, se développer, naturellement, comme l'effet est la conséquence de la cause. « Ceux qui se trouvent au-dessus des autres hommes par le « développement de leur activité, de leur intelligence et de « leur moralité, *prenant spontanément et légitimement la di-* « *rection* de l'existence commune dont ils ont un sentiment « plus vif et qui se reflète à eux d'une manière plus com- « plète, *la souveraineté se constitue naturellement au sommet* « *de la société* dans les régions les plus élevées et les plus « éclairées, avec l'assentiment général, mais sans le con- « cours exprimé des volontés individuelles » (1). Cette conception est d'un optimisme facile. Elle aboutit en fait aux mêmes conséquences que la théorie d'Hello qui fondait la souveraineté sur la possession pendant un certain temps du pouvoir. Car qui dira le droit ? Si dans la théorie de la légitimité du pouvoir par une longue possession on peut objecter que tout dépend de la force, et que les actions du souverain comme celle des sujets ne peuvent être soumises à un criterium de droit, le succès étant pour ainsi dire la justification des actes, à quoi sert d'avoir ce criterium si aucune autorité supérieure ne peut en disposer

1. Guyho.

pour juger. Demandera-t-on au souverain d'examiner si sa volonté est conforme à la raison ? Que lui importe si en fait il peut imposer cette volonté ? Demandera-t-on à la Révolution qui tente de le renverser ou le renverse si son action est juste, puisqu'elle aura réussi ?

Ce n'est pas instituer un droit de raison qui a pour sanction la force, mais opposer à chaque instant le droit et la force. Cependant l'optimisme de l'auteur va plus loin : « Sans doute, dit-il, des causes étrangères, la force, la vio- « lence, la conquête, peuvent momentanément jeter la per- « turbation dans les conséquences de ce mouvement ins- « tinctif et naturel de la sociabilité, mais l'histoire et « l'expérience nous apprennent, que livrée à elle-même et « se développant librement elle arrive et doit arriver à ce « résultat (l'établissement d'une souveraineté de raison) ». Quand une Révolution se produit renversant le pouvoir établi, une nouvelle souveraineté s'établit en fait, puis constitue des institutions nouvelles, et légitime ainsi le fait par le droit. « La souveraineté ainsi constituée sera con- « forme à la justice...., elle sera promulguée par la rai- « son...., elle aura la force pour auxiliaire ».

Ainsi pense Guiho, il n'exclut aucun système et n'en adopte aucun. La loi divine peut être respectée et prise pour base par l'autorité qui s'est établie. Elle ne peut en effet qu'éclairer la raison des souverains et leur donner ainsi, l'autorité morale qu'ils doivent rechercher pour appuyer leur autorité matérielle. Elle peut être prise pour principe de toute société puisque dans tous les faits sociaux, on peut reconnaître la volonté déterminante de Dieu et son action. D'un autre côté on n'exclut pas le principe de la souveraineté du peuple puisque l'autorité ne peut être légitimée que par l'assentiment général.

Deux conclusions se dégagent de la théorie exposée par

Guyho. C'est tout d'abord que la souveraineté n'est pas conçue comme une idée abstraite, comme un principe en vertu duquel on gouverne les sociétés. C'est un droit basé sur la reconnaissance d'un fait historique ou politique, la prise de possession du pouvoir par les individus qui sont naturellement les plus aptes à s'en emparer et s'en servir. C'est ensuite comme conséquence de ce qui précède qu'un petit nombre sera seul appelé à exercer la souveraineté, celle-ci devant être exercée conformément aux règles de la raison humaine, et la raison ne pouvant être connue que des hommes les plus élevés et les plus éclairés. « La souverai-« neté appartient légitimement à la raison humaine se ma-« nifestant dans ses conditions terrestres par les hommes « les plus actifs, les plus moraux, les plus éclairés ».

En pratique ces deux conclusions aboutissent aux faits suivants :

1° Légitimation de la Révolution de 1830 sans recourir au principe de souveraineté de droit divin aboli avec les Bourbons, sans recourir davantage au principe de souveraineté populaire, antinomique avec les prérogatives royales. Donc légitimation sur le seul fait que Louis-Philipe a occupé le trône, a pris possession du pouvoir et le conservant a reçu la sanction du peuple par l'assentiment tacite de tous.

2° Restriction des droits politiques des citoyens à ceux d'entre eux qui sont les plus éclairés. C'est le régime *des capacités* ; système déjà plus large que celui de Benjamin Constant réputé sous la Restauration pour son libéralisme, mais système fort éloigné de l'extension de suffrage à tous les citoyens.

N'est-ce pas la théorie qui s'applique le mieux au gouvernement de Louis-Philippe, placé sans cesse entre la

théorie franche du pouvoir royal et le dogme violent du pouvoir populaire.

SECTION II

Les doctrines républicaines

A côté des théories monarchistes fondées sur la souveraineté du peuple se développait et se précisait après 1830 la théorie républicaine. Cette théorie n'a pas été présentée, exposée et discutée dans des livres de théoriciens, mais dans les journaux du parti, ce qui la rend très difficile à saisir. Mais parfois dans ces journaux on trouve un programme ferme qui peut servir de base à l'étude.

Le but général des républicains était de rétablir la République de 1793 et leur idéal était la Convention. Mais si sur ce point ils étaient d'accord, ils ne l'étaient plus sur l'application du régime. Les uns avec Armand Carrel et le journal le *National*, organe de la gauche parlementaire, plus tard gauche dynastique, avec Odilon-Barrot, plus tard Arago conserva le programme politique purement et simplement. La République pour ce parti n'était qu'une forme de gouvernement préférable à la monarchie parce que plus conforme au principe de la souveraineté du peuple. Il concevait l'avènement de la République comme devant se faire pacifiquement, par les voies légales, parlementaires et n'agissait que par son journal et par ses orateurs à la Chambre. Sa théorie est simple : le gouvernement du pays par une assemblée unique, élue au suffrage universel. Son programme politique est le même que celui de l'autre parti républicain. Ce dernier qui avait pour chefs Godefroy Cavaignac et Armand Marrast se faisait connaître au début de la monarchie de juillet par son journal, la *Tribune* et des journaux illustrés le *Charivari*, la *Caricature*. Pour

ces républicains la révolution politique était insuffisante, c'était une révolution sociale qui devait être faite pour améliorer la condition des pauvres. Ce parti, en opposition directe avec celui d'Armand Carrel, adopte le drapeau rouge comme symbole de la révolution sociale opposée au drapeau tricolore de la république bourgeoise. Il adopte le texte de constitution proposé par Robespierre à la Convention au lieu du texte de la Constitution de 1793.

La théorie complète du parti est contenue dans le programme donné dans le journal la *Tribune* d'Armand Marrast, du 31 janvier 1833, et publiée sous le nom de Doctrines républicaines.

Le préambule établit immédiatement qu'il ne s'agit plus pour le parti d'une vaine question politique, mais qu'il y a lieu d'aborder immédiatement la question sociale. Les deux questions sont liées parce que la réforme sociale ne pourra avoir lieu que lorsque les partis monarchistes auront été renversés et c'est pourquoi il y a lieu d'étudier la question politique bien que moins importante.

« Le but de la *Tribune* est la réforme sociale au moyen « des instruments politiques qui agissent sur une nation. « La réforme sociale doit tendre à la répartition la plus « équitable des charges et des bienfaits de la société. » Par « conséquent elle doit détruire toutes les institutions qui « établissent des inégalités choquantes, et créer toutes cel- « les qui peuvent relever les classes aujourd'hui les plus « maltraitées » (1).

Il y a deux moyens qui permettent d'arriver à la réforme sociale : l'un violent, ce sont les révolutions, l'autre « l'éducation pacifique de l'opinion publique ».

1. *La Tribune*, 31 janvier 1833 (publié cf. *Catalogue de l'Histoire de France* : Doctrines républicaines).

La *Tribune* les accepte tous les deux. Les révolutions sont l'explosion et la victoire d'un fait accompli. Mais au lieu d'attendre la victoire de la révolution, il faut chaque jour faire un progrès. « Pour cela, il importe que les formes « du gouvernement soient malléables, flexibles au mouve- « ment des esprits, variables comme les besoins de tous, « et rebelles seulement aux caprices de toute minorité ».

Le moyen de réaliser le progrès, c'est donc de prendre une forme de gouvernement qui fasse tout par le peuple et pour le peuple, c'est-à-dire la forme la plus démocratique, ou « évidemment la République ».

« En deux mots le but du journal est l'organisation de « la société par la justice ; son moyen est la *République*, « c'est-à-dire l'égalité de chacun au jugement de tous ».

Voici donc la base posée : un gouvernement démocratique pour le progrès social. La question sociale dominant ou plutôt la société n'étant plus considérée que comme devant chercher à assurer le bien-être matériel et moral des individus, il ne s'agit plus de rechercher pour ainsi dire *in abstracto* la meilleure forme politique de gouvernement, c'est-à-dire une forme dans laquelle les intérêts de chaque individu sont sauvegardés et garantis par un pouvoir social. Il ne s'agit plus simplement d'assurer à chaque membre du corps social l'exercice pur et simple de ses droits, le jeu naturel et normal de son activité, la libre disposition de sa personne et de ses biens, mais il s'agit de faire le bonheur des êtres sociaux, d'assurer le progrès de chacun par la société. Avec la conception d'une société purement politique, c'est-à-dire une société où le gouvernement s'occupe simplement de *régler des rapports* entre les individus, chacun de ceux-ci exerce son activité comme il l'entend, pourvoit à son bien-être matériel et moral suivant ses forces. C'est seulement lorsque sa personnalité

(personne, biens, intérêts, etc.) se trouvent en contact avec celle des autres citoyens, c'est-à-dire lorsqu'il se trouve en rapport avec d'autres citoyens, que la société intervient pour déterminer la loi qui réglera ces rapports (rapports d'individus à individus : droit civil ou commercial ; rapports d'individus à société : droit constitutionnel, droit public et droit pénal ; rapports de sociétés à sociétés : droit international). Qui déterminera ces rapports? Qui aura qualité et pouvoir? Quelle sera l'autorité à la fois compétente et puissante? Qui enfin sera dépositaire de la souveraineté? C'est là une question *politique* à résoudre par des considérations purement politiques, qui peut varier suivant les conceptions que les sociétés se font dans chaque pays, à chaque époque, de la meilleure source d'autorité, de la plus conforme aux intérêts des individus. Pratiquement nous avons vu que la forme du gouvernement était déterminée par ceux qui avaient la puissance, c'est-à-dire en fait ceux dont les intérêts prédominaient. On peut alors discuter dans une telle société les principes de la souveraineté ; faire varier les théories comme varie la raison même, fonder le droit de commander sur une autorité divine comme sur une autorité populaire, sur une conception philosophique comme la souveraineté de la raison et de la justice et sur une personnalité sociale comme la nation.

Avec le système républicain de la *Tribune* et des républicains de 1830, il n'y a plus que le *peuple* et même plus de nation. Une démocratie quoi qu'aient pu en dire les monarchistes de Juillet 1830 et Guizot particulièrement, n'admet pas, ne peut pas admettre la forme monarchiste ; parce qu'elle considère, à tort ou à raison, que l'intérêt du peuple est toujours en opposition avec celui du monarque. Elle considère que toute personne qui détient le pou-

voir autre que le peuple, monarchie ou aristocratie répucaine, ne gouverne que dans son intérêt à elle, et contre son intérêt à lui. Aussi la souveraineté n'est même plus discutable dans ce système. De toute évidence elle ne peut résider que dans le peuple et de toute évidence c'est le peuple seul qui en a l'exercice. Le système d'une société politique ne donne qu'un but, qu'un rôle à la souveraineté; établir un *ordre*, le maintenir et le régler. Dans un état social la souveraineté a pour fin d'assurer la vie de chaque citoyen, d'en déterminer les conditions et d'en faciliter le cours (1).

Aussi la *Tribune* déterminait-elle non seulement les principes politiques de la société future, mais les principes normaux, économiques, ainsi que ceux d'art et de littérature. Ces principes politiques prennent naturellement pour base la souveraineté du peuple :

« La souveraité du peuple règle et domine la constitu-
« tion de tous les pouvoirs. L'élection en est la première
« conséquence, la responsabilité en est la seconde ».

Cette souveraineté est absolue, illimitée; elle prend pour nos esprits l'aspect d'une véritable tyrannie. C'est qu'en réalité elle exige la soumission de la volonté de chacun à la volonté de tous, sans aucune discussion. Pratiquement c'est

1. Ceci est indiqué formellement dans « l'Exposé des principes républicains de la Société des droits de l'homme et du citoyen » qui reprenant le projet de Robespierre indique formellement le but de toute société :

Art. 2. — Pourvoir à la conservation de l'existence de chaque individu et à sa liberté.

Art. 3. — Pourvoir à la subsistance de tous les membres, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler.

Art. 11. — Les secours à celui qui manque sont une *dette* de celui qui a le superflu. La loi les détermine.

l'omnipotence du pouvoir exécutif qui ne doit rencontrer aucune résistance.

« La souveraineté du peuple, dit la *Tribune*, c'est la « soumission des intérêts et de la volonté de chaque citoyen « aux intérêts et à la volonté de tous. De là se déduit for- « cément la soumission de chaque partie au tout, de tous « les pouvoirs locaux au pouvoir central, de toutes les « volontées divisées à la volonté unique de la nation... La « fonction du pouvoir exécutif étant de faire exécuter la loi « et la loi étant l'expression de la volonté nationale, il ne « doit rencontrer nulle part de résistance. Son action doit « être prompte, sûre, inflexible ; à cette condition seule « règne le *véritable ordre*, qui est une conséquence néces- « saire de la justice. »

La Société des droits de l'homme disait également dans sa Déclaration des droits de l'homme et du citoyen :

« Le peuple est souverain; le gouvernement est son « ouvrage et sa propriété, les fonctionnaires publics sont « ses commis. Le peuple peut, quand il lui plaît, changer « son gouvernement et révoquer ses mandataires.

« Tout citoyen doit obéir *religieusement* (sic) aux magis- « trats et aux agents du gouvernement lorsqu'ils sont les « organes et les exécuteurs de la loi » (1).

Comment dégager la volonté générale? Comment régler l'exercice de la souveraineté du peuple? L'intérêt et la volonté nationale sont formulés soit par le peuple assemblé, soit par une représentation du peuple *complète*. Le pouvoir législatif réside dans cette représentation, qui doit être unique, « car la représentation est une et on ne com- « prend guère une volonté nationale coupée en deux. Il ne « saurait donc y avoir utilement deux assemblées législa-

1. Principes républicains de la Société des droits de l'homme.

« tives ». Le pouvoir exécutif est subordonné à cette assemblée, seule délégataire de la souveraineté, seule représentant la volonté nationale, seule représentant le peuple. Aussi ce pouvoir exécutif est essentiellement temporaire, révocable, renouvelé par l'élection depuis le premier jusqu'au dernier degré de l'échelle hiérarchique. Tout est soumis à l'élection : l'armée, le pouvoir judiciaire, etc. Aussi le suffrage universel est la base du régime. « Nous « demandons le suffrage universel, disait Godefroy Cavai- « gnac, sans lequel nous ne concevons ni représentation, « ni gouvernements légitimes » (1). Tant que le suffrage ne sera pas établi, le peuple n'exercera pas sa souveraineté : « Tous les besoins du pays se résument en un seul ; « il faut que le peuple recouvre l'exercice de sa souverai- « neté. Prouver que la souveraineté lui appartient et qu'il « ne l'exerce pas, cela serait superflu, il est également « connu de tous que le gouvernement français a proclamé « lui-même le principe et qu'il le viole » (2).

« Tant que le mandat législatif ne sera point donné, non « pas par les notabilités comme aujourd'hui, disait Cavai- « gnac, non, ainsi qu'on le proposait, par les capacités, « dénomination vague et vaniteuse, mais par toutes les « utilités, désignation universelle et morale, c'est-à-dire « par tout ce qui travaille, par tout ce qui produit, aussi « bien que par ceux qui possèdent ou professent, en un « mot par le peuple, ce mandat sera toujours vicieux et « suspect. Ne cherchez pas le mal que le pouvoir parle- « mentaire peut faire ailleurs que dans ce défaut de sanc- « tion populaire » (3).

1. Godefroy Cavaignac, Plaidoyer pour *La Tribune* devant la Chambre des députés, 16 avril 1833 ; *idem*, A Marrast.

2. Société des droits de l'homme.

3. G. Cavaignac, Plaidoyer pour *La Tribune* (déjà cité).

Le suffrage universel à la base de toute organisation politique, tel est le principe. Au sommet de la société une assemblée unique, dans la *capitale* avec une forte *centralisation* telles sont les conditions d'exercice de la souveraineté (1).

Ainsi que nous l'avons déjà vu, cette assemblée, représentant la volonté nationale, a un pouvoir absolu. « La « représentation nationale exerce la souveraineté natio- « nale : elle peut tout faire, hors attenter à cette souverai- « neté du peuple dont elle est la délégation et ce n'est pas « nous, républicains, qui contesterons en principe une « telle omnipotence ».

Il y a contradiction dans le système entre le principe de liberté de chacun et la règle du pouvoir omnipotent de la volonté générale. Comment chaque individu pourra-t-il faire respecter son droit contre l'oppression du pouvoir, puisque ce pouvoir représente la souveraineté nationale et peut attenter à la liberté de chacun au nom de l'intérêt de tous ? Le seul droit qui reste à l'opprimé, c'est le droit à l'insurrection. « Tout acte, dit la Déclaration des droits, « contre la liberté, la sûreté, la propriété d'un homme est « arbitraire est nul. Le respect de la loi défend de s'y sou- « mettre. Si on veut l'exécuter par la violence, il est per- « mis de le repousser par la force. Il y a oppression contre « le corps social, lorsqu'un seul de ses membres est « opprimé. Lorsque le gouvernement viole les droits du « peuple, l'insurrection est le plus sacré des droits et le « plus indispensable des devoirs. »

La profonde différence qui existait entre les deux partis républicains, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, résidait

1. Programme de *La Tribune* et de la Société des droits de l'homme.

principalement dans le rôle de protecteur social, donné par les uns au gouvernement et surtout dans la conception de la propriété. Ceux qui suivaient Armand Carrel et le *National*, étaient fermement attachés au principe de la propriété individuelle et inviolable. Au contraire, les républicains de la *Tribune*, Marrast, Cavaignac, la Société des Droits de l'homme, celle des Familles, celle des Saisons, ne reconnaissaient dans la propriété qu'un droit qui résulte de la loi. L'article 6 de la Déclaration des droits, s'exprime nettement : « La propriété est le droit que tout citoyen a à « la jouissance de cette partie des biens *qui lui est assurée* « *par la loi* ».

C'est sur ce point que se séparèrent les républicains. Le parti du *National* continua durant toute la monarchie de juillet de propager ses idées par les articles de son journal et par les discours à la Chambre. Il cherchait à gagner les élections, et avait en 1848 pour représentants, depuis la mort d'Armand Carrel, Arago, Garnier Pagès, Lamartine. Il considéra toujours la République comme une forme de gouvernement et non comme un moyen de transformer la société. C'était le point sur lequel il devait se séparer après la Révolution de 1848 de l'autre groupe qui, aux journées de juin, devait tenter de réaliser la République sociale. Cet autre groupe de républicains prit en 1839 le nom de parti *communiste*, ou parti ouvrier socialiste révolutionnaire avec Cabet, et *socialiste* pur avec Louis Blanc et Marrast. Il n'avait à la Chambre au début aucun député (Voyer d'Argenson et Audry de Puyraveau, qui faisaient partie de la Société des Droits de l'homme s'étaient ensuite séparés d'elle). Plus tard il fut représenté par Ledru-Rollin ; il avait pour journal la *Réforme* fondé en 1843. La formule sociale d'organisation du travail, d'abord indiquée par Marrast dans la *Tribune*, fut reprise et développée par Louis

Blanc (1839). La question politique était reléguée au second plan. La souveraineté, principe de gouvernement, n'avait plus d'intérêt. Aucun des représentants du parti n'a exposé d'une façon détaillée la forme politique du gouvernement à adapter à la République sociale. Cabet en donne une idée (1). La constitution, selon lui, doit être une démocratie représentative. Le peuple est souverain, représenté par une assemblée nationale élue, nombreuse, permanente, renouvelable chaque année par moitié. Le pouvoir exécutif est subordonné, chargé seulement de l'exécution des lois. Tous les membres de la société sont citoyens égaux, électeurs, éligibles, membres des assemblées primaires ou communales. Tout est réglé par la loi qui est véritablement l'expression de la volonté générale. Tous les fonctionnaires sont électifs, temporaires, responsables et révocables. La République ainsi constituée doit tendre vers la communauté par un régime transitoire : la démocratie, c'est-à-dire un régime adoptant un système d'égalité croissante et d'inégalité décroissante. C'est par la réforme et non par la révolution que le but doit être atteint.

Ainsi apparaissent les doctrines républicaines écloses ou plus exactement mises en lumière à la suite de la Révolution de 1830. L'institution d'une monarchie, bien qu'élective n'a en réalité été qu'un trompe-l'œil pour les républicains. La souveraineté du peuple n'existe pas plus après 1830 qu'avant. Le régime est le même et le pouvoir politique n'a subi qu'un changement de personnel. Il faut revenir à l'application intégrale de la souveraineté du peuple, c'est-à-dire à la République : la seule conforme à la volonté nationale. Alors seulement l'évolution de l'idée sera com-

1. Cabet, *Voyage en Icarie ; id*, *Comment je suis communiste*,

plète. Mais déjà apparaissent des principes nouveaux dans la politique contemporaine. La forme de gouvernement n'est indiquée que d'une manière provisoire et par sentiment : elle n'est plus un but, mais un moyen. La grande question qui doit agiter les sociétés à venir n'est plus politique, elle devient sociale.

CHAPITRE VII

LES DÉBATS PARLEMENTAIRES

1830-1848.

Formation des partis. — Légitimistes et républicains. — Centre droit et centre gauche. — *Deux théories* parlementaires : monarchie constitutionnelle et gouvernement parlementaire, — Leur ressemblance et leur différence au point de vue des trois idées : Charte, contrat de souveraineté, légitimité. — Pouvoir personnel du roi. — Opposition de la théorie revisionniste républicaine.

La Révolution de 1830 avait eu pour résultat, ainsi que nous l'avons vu, de changer radicalement le principe du gouvernement, et de faire reposer désormais la souveraineté dans le peuple. Mais sur la façon d'entendre ce principe de souveraineté, les partis étaient loin de s'entendre. Les uns, *parti du mouvement,* avec Lafayette et Lafitte, voulaient laisser se produire « les conséquences de juillet » c'est-à-dire laisser le parti démocratique s'organiser, laisser au besoin l'évolution répoblicaine se faire. Les autres, *ou parti de la résistance* (Guizot, Casimir Périer), déclaraient la révolution terminée et voulaient arrêter les progrès du parti républicain. Pendant les cinq premières années du règne de Louis-Philippe, les efforts de la monarchie et du parti bourgeois tendirent à enrayer le mouvement populaire, et ils réussirent : le parti du mouvement disparut et le parti républicain fut écrasé par les répressions succes-

sives des émeutes de 1830, 1832 et 1834. Les républicains n'eurent pas de représentants dans les Chambres avant 1840, de sorte que la théorie « intégrale » de la souveraineté du peuple n'y fut pas exposée, et même lorsque les représentants de ce parti Ledru-Rollin, Garnier Pagès, Arago eurent l'occasion de prendre plus tard la parole, ils furent obligés d'aborder cette question avec une extrême réserve. D'un autre côté les partisans du régime tombé, les « légitimistes » étaient peu nombreux, un seul orateur Berryer, reprenait de temps à autre avec modération les arguments de la légitimité, mais pour indiquer une préférence personnelle pour une famille de souverains, et pour invoquer le loyalisme de fidèles sujets, plutôt que pour faire l'apologie d'un régime, et l'exposé d'une doctrine. On ne retrouve donc pas dans les débats parlementaires qui suivirent la Révolution de juillet, la variété des théories et la multiplicité des exposés, qui avaient fait le fond des débats sous la Restauration. Les grands principes divers par leur fond, et variés par leurs applications, les idées si multiples et si différentes des orateurs de la Restauration, font place à un seul système : le gouvernement représentatif, unique forme de la souveraineté : une seule source de la souveraineté est invoquée : la souveraineté du peuple qui serait plus exactement définie la souveraineté nationale. L'origine de la souveraineté, son principe, sa base ne sont plus discutés. Seul son exercice est envisagé, seule son application est en jeu. Deux groupes de monarchistes orléanistes se forment sur cette question : ceux qui admettent le prince à l'exercice de la souveraineté, et ceux qui laissent le prince en dehors de cet exercice. Les uns suivent Guizot qui soutient la théorie des *torys* anglais, que la prérogative royale est de choisir ses ministres en tenant compte des opinions de la Chambre, mais sans être obligé

cependant de suivre strictement la volonté de la majorité. Les autres avec Thiers comme en Angleterre les *whigs*, soutiennent que le roi doit choisir ses ministres suivant la majorité de la Chambre et dans cette majorité, qu'il doit laisser ses ministres seuls gouverner et ne pas intervenir. C'est à Thiers qu'est due la formule de ce système : *Le roi règne et ne gouverne pas.* Le premier parti est strictement constitutionnel et représentatif. Le second est parlementaire. C'est uniquement la question débattue dans les discussions des Chambres : la souveraineté nationale est reconnue par tous ; tous l'invoquent à leur profit et prétendent être seuls dans la vérité de son interprétation. Tous également considèrent la Chambre comme représentant la volonté générale, c'est-à-dire la souveraineté du peuple, sans examiner la question préalable de cette représentation, sans critiquer son exactitude et sa vérité. Pour tous le peuple n'est que la masse des citoyens soumis au cens ; c'est de cette seule volonté qu'ils relèvent. Les non-électeurs sont ignorés. Il faudra à la fin du règne (1847) la campagne de la gauche et des radicaux pour faire prendre en considération la question de l'extension du suffrage à tous.

Le parti de la *monarchie constitutionnelle* se distingue par trois idées principales qu'il est assez pénible de dégager au milieu de la confusion des discours, et qu'il est surtout plus difficile d'exposer avec des preuves précises, parce que les précautions oratoires enveloppent toujours d'expressions imparfaites les idées réelles. Ces idées sont importantes non seulement parce qu'elles servent de point d'appui aux partisans de la monarchie constitutionnelle, mais parce qu'elles servent de point de comparaison avec les théories des autres partis. On peut cependant essayer de classifier ces trois idées ainsi ;

1° Un contrat a été formé entre le peuple et son roi : Le vœu national était d'avoir une monarchie, avec une organisation des pouvoirs publics. Ce contrat qui établit la monarchie et règle la distribution des pouvoirs, c'est la Charte ;

2° Par la Charte et par son caractère d'hérédité monarchique, la monarchie acquiert une sorte de *légitimité*, non pas par un droit inhérent à elle-même, mais par un droit qui lui a été reconnu et qui se perpétuant dans le temps devient de plus en plus solide ;

3° La couronne a un *pouvoir personnel*, indépendant et influent sur les affaires ; pouvoir à la fois de direction et de contrôle ; d'action et de modération.

L'idée de *contrat*, c'est ce qui forme la base du gouvernement de Louis-Philippe.

C'est par un contrat que le roi exerce une partie de la souveraineté de la nation, conformément au vœu de celle-ci. Et si c'est là un principe affirmatif du pouvoir monarchique de par la volonté nationale, de par la souveraineté du peuple, c'est également un principe négatif de toute autre souveraineté, droit divin ou légitimité (entendue comme sous la Restauration). Cette idée est particulièrement mise en lumière par Dupin dès l'avènement du nouveau régime : « On a aussi attaqué le principe du nouveau « gouvernement, disait-il, et dans la lutte entre le prin- « cipe de la souveraineté nationale et celui du droit « divin, ne semblerait-il pas que c'est à celui-ci que nous « ayons donné la préférence ? Non, messieurs, rappelez- « vous que la Chambre a voulu au contraire *que notre état* « *nouveau reposât sur un véritable contrat* ; elle a pris l'ini- « tiative, elle en a proposé elle-même les conditions et le « prince n'a fait que les accepter ; elle a abrogé le préam- « bule de la Charte comme paraissant octroyer à la nation

« ce qui est essentiellement de son droit: on a cessé de « voir dans les actes promulgués au nom du prince la for- « mule qui rappelait le droit divin... Enfin le prince lui- « même par l'acceptation formelle de la Charte ainsi modi- « fiée, déclare qu'il ne tient sa couronne que du vœu « national, qu'il n'est rien que par la nation, avec la nation « et pour la nation » (1).

C'est la même théorie du contrat qui était déjà émise par Benjamin Constant (2) et reprise encore par Dupin et par Guizot plus tard pour montrer précisément comment on devait entendre la souveraineté du peuple. Celle-ci n'était pas un principe de variation, ni un moyen de changements politiques. Elle avait été reconnue comme source et comme base de tout pouvoir : mais elle n'était pas libre de détruire ou de modifier ce pouvoir à chaque changement de l'opinion publique. Le contrat avec un monarque avait eu précisément pour but de la fixer une fois, de donner de la stabilité à son exercice, d'organiser son gouvernement. C'est pour cela que l'idée de *contrat* entre le souverain, c'est-à-dire la nation et le chef de son gouvernement, c'est-à-dire le roi est une idée essentielle dans ce système.

« Depuis quelque temps, disait Dupin, le mot d'ordre « de tous les partis est d'en appeler à la souveraineté du « peuple, et parce que le gouvernement de 1830 est sorti « d'un grand acte de la souveraineté du peuple, on veut « rétorquer sans cesse contre lui cette même souveraineté. « La France ne veut pas de la légitimité (de la Restaura- « tion). Elle ne veut pas de la République.

« Voici ce que nous voulons :

« Une monarchie héréditaire, non de droit divin, mais

1. Dupin, séance du 30 septembre 1830 ; *idem*, 9 novembre 1830.
2. Benjamin Constant, séance du 19 août 1830.

« de *convention*, une monarchie, parce que nous ne vou-
« lons pas jouer aux rois, parce que nous ne voulons pas
« qu'à chaque instant cela dégénère en candidatures ;... le
« sentiment monarchique comme unité, comme gage de
« paix et de stabilité » (1).

Et Guizot complétait cette théorie en montrant la nécessité de cette souveraineté contractuelle, si l'on peut ainsi parler : « Le gouvernement constitutionnel, *c'est la souve-*
« *raineté nationale organisée*. Hors de là, il n'y a plus que
« la société flottant au hasard, aux prises avec les chances
« d'une révolution. On n'organise pas les révolutions ; on
« ne leur assigne pas leur place et leurs procédés légaux,
« dans le cours régulier des affaires de la société. Aucun
« pouvoir humain ne gouverne de tels événements, ils
« appartiennent à un plus grand maître ; Dieu seul en dis-
« pose. Le mérite et la véritable efficacité du gouverne-
« ment constitutionnel consistait dans la bonne répartition des rôles et des forces entre les pouvoirs. La royauté
« a pour mission spéciale de porter dans le gouvernement,
« l'action et la fixité ; elle est pouvoir exécutif et pouvoir
« perpétuel » (2).

Le rapprochement s'impose entre cette « souveraineté organisée » d'après un contrat, et la « souveraineté constituée » de Royer-Collard. Dans un système comme dans l'autre, la souveraineté doit être réglée par des conditions qui en déterminent l'exercice : c'est le but de la Charte. Ces conditions sont conformes aux principes de raison, de justice et de vérité, dont Royer-Collard comme Guizot faisaient sous la Restauration la source même de la souveraineté (3).

1. Dupin, séance du 9 janvier 1834 ; *idem*, Guizot, 6 janvier 1834.
2. Guizot, séance du 18 août 1842 ; *idem*, Broglie, 4 août 1835.
3. Voir ci-dessus, Royer-Collard, page 175 ; et Guizot, page 125.

Mais une révolution populaire est survenue, qui a imposé un fait, qui a motivé un changement de doctrine. La source de la souveraineté est désormais placée dans le peuple ; mais elle doit être réglée conformément à la raison politique exprimée par la Charte.

L'idée de contrat réglant les conditions d'exercice de la souveraineté et leur donnant le caractère de fixité nécessaire par l'institution monarchique a pour conséquence logique l'idée de légitimité qui résulte de ce que cette monarchie ne peut être qu'héréditaire. Cette légitimité est la conséquence du caractère de fixité, de stabilité attribuée à la forme monarchique. Le principe d'hérédité, condition essentielle de cette stabilité, préside au gouvernement. Le principe du choix du peuple est à l'origine de tout gouvernement. Mais c'est un principe de révolution, auquel on doit recourir en cas de nécessité, lorsque l'intérêt du peuple se heurte à l'hostilité du pouvoir. Après la révolution, un contrat intervient pour régler le fonctionnement du pouvoir. L'hérédité qui résulte du contrat, qui a été instituée par la Charte, investit d'un droit constitutionnel, une famille, droit à chaque instant ratifié par la volonté nationale, tant qu'il est conforme à l'intérêt du peuple et qui donne au pouvoir un caractère de légitimité.

« Je n'ai jamais regardé la révolution de 1830 comme une « continuation de la Restauration ; je n'ai jamais cru que le « principe de la restauration eût survécu au mois de juillet ; « je l'ai toujours pensé et je le répète : la révolution de « juillet est une véritable révolution ; au principe de la lé- « gitimité a été substitué momentanément, du moins je « l'espère, le principe du choix du peuple. *Mais ce prin-* « *cipe ne préside pas à notre gouvernement*, car nous sommes « revenus au principe de l'hérédité qui sera maintenu, je « n'en doute pas, au profit de la dynastie actuellement ré-

« gnante. A mon avis, cette légitimité toute rationnelle qui « n'a rien de semblable à l'ancienne légitimité, peut seule « sauver l'Etat. En même temps que je proclame le droit « éternel d'un peuple de se séparer de son gouvernement « dès l'instant où ce gouvernement lui devient hostile, je « maintiens aussi que ce principe ne peut présider au gou- « vernement nouveau que l'on substitue à l'ancien, car c'est « le principe des révolutions. Il faut qu'il reste dans le « cœur des peuples, qu'il y vive à jamais ; mais ils ne doi- « vent croire que ce droit repose sur leur seule volonté, il « ne repose que sur la nécessité, l'inévitable nécessité, et « c'est là que notre révolution était légitime, car elle était « nécessaire. *Ce principe qui a présidé à notre révolution ne « doit pas présider à notre gouvernement*, celui qui y préside « aujourd'hui, qui doit y présider longtemps, c'est le prin- « cipe de la légitimité héréditaire » (1).

C'est ainsi que Guizot définissait la légitimité : « l'hérédité du trône consacrée par le temps ».

Bien qu'il se défendît de l'accusation portée par ses adversaires politiques de reconnaître au profit de la nouvelle monarchie la vieille théorie de la légitimité des Bourbons, en réalité c'était bien le même principe de l'hérédité consacrée par le temps qui avait été pour la Restauration la base de son droit historique à présider aux destinées de la France. Il n'y avait, malgré les distinctions que faisait Guizot entre les deux théories, aucune différence, et c'est ce qu'exprimait le général Lamarque lorsqu'il définissait le principe de Guizot de quasi-légitimité. « Ils ont cru, disait- « il, en parlant des ministres de la première heure de « Louis-Philippe dont faisait partie Guizot, ils ont cru « qu'on pouvait regarder Louis-Philippe presque comme

1. Guizot, séance du 9 novembre 1830 ; *idem*, 15 janvier 1844.

« légitime, ils ont tenu à cette quasi-légitimité dont l'opi-
« nion publique a été tout à fait choquée ; je crois que c'est
« une erreur complète » (1).

Les deux idées précédentes, celle de contrat et celle de légitimité, sont plutôt relatives à l'origine même de la souveraineté. Elles se rapportent davantage à la conception du pouvoir en lui-même. Elles donnent un caractère spécial à la souveraineté du peuple, entendue à la manière des monarchistes de Louis-Philippe. La troisième, celle du *pouvoir personnel* du roi est relative à l'exercice du pouvoir. Tout en considérant que le roi doit tenir compte de l'avis de la majorité de la Chambre pour choisir son ministère, les monarchistes du centre droit pensaient que le roi avait un rôle prépondérant dans le gouvernement, que sa volonté et sa décision donnaient la direction générale. Le ministère choisi par lui faisait siennes les idées du roi et devait chercher à les faire adopter par la Chambre, de même qu'intermédiaire entre la Chambre et le prince, il devait s'appliquer à faire pénétrer dans l'esprit de ce dernier les arguments décisifs des représentants de la nation, pour mettre l'accord entre les deux pouvoirs. Au surplus, cela était conforme avec la Charte, et le droit pour le roi de signer des ordonnances indiquait nettement son rôle, car, disait-on (2), la maxime que le roi règne et ne gouverne pas est difficile à concilier avec l'usage d'apposer aux ordonnances une double signature : celle du roi et celle du ministre. Quel peut être en effet l'objet de la signature du roi ? De garantir l'acte dont il s'agit est conforme au système général de l'administration ? Mais alors le roi s'immisce dans le gouvernement et la maxime est violée. Il s'empare des fonc-

1. Lamarque, séance du 11 janvier 1831,

2. *Commentaire sur la Charte constitutionnelle de 1830*, p. 96.

tions de premier ministre ou de président du conseil. Pour que la maxime reprît son empire, il faudrait que le roi se bornât à participer aux ordonnances de convocation et de dissolution des Chambres, à celles de nomination et de renvoi des ministres ; par ce moyen, la fiction se rapprocherait autant que possible de la réalité. En effet, dissoudre une Chambre dont la majorité désapprouve le ministère, c'est faire appel aux électeurs pour manifester leur opinion définitive sur la marche du gouvernement ; dissoudre un ministère qui a perdu la majorité dans la Chambre, c'est se conformer au vœu de cette majorité ; ce sont des actes préalables au gouvernement plutôt que des actes de gouvernement proprement dit. A l'égard des autres ordonnances, la pensée gouvernementale serait exactement représentée par la signature du président du conseil jointe à celle du ministre spécialement compétent. Mais ce n'était pas là le rôle du roi. Il était une partie active et réelle du gouvernement. Guizot donne des fonctions du roi dans un gouvernement constitutionnel une image saisissante opposant la volonté libre et agissante d'un souverain réel à l'idéal mécanique de ses adversaires : « La couronne n'est pas, quoi-
« qu'on l'ai dit souvent et donné à entendre, la couronne
« n'est pas un fauteuil auquel on a mis une clé pour que
« personne ne puisse s'y asseoir, et uniquement pour pré-
« venir l'usurpation, comme vous le disiez tout à l'heure...
« La couronne est encore autre chose. Elle est nécessaire,
« la monarchie est nécessaire, non seulement pour arrêter
« les ambitions, mais comme partie active et réelle du
« gouvernement.

« ...Une personne intelligente et libre, qui a ses idées,
« ses sentiments, ses désirs, ses volontés, comme tous les
« êtres réels et vivants siège dans ce fauteuil. Le devoir de
« cette personne royale, c'est de ne gouverner que d'accord

« avec les grands pouvoirs publics institués par la Charte, « avec leur aveu, avec leur adhésion, avec leur appui. Le « devoir des conseillers de la couronne, c'est de faire pré- « valoir auprès d'elle les mêmes idées, les mêmes mesures « qu'ils peuvent parvenir à faire prévaloir dans les « Chambres.

« C'est le seul gouvernement constitutionnel, le seul « digne, car il faut que nous ayons tous pour la couronne « comme nous demandons à la couronne de l'avoir pour « nous, ce respect de croire qu'elle est portée par un être « intelligent et libre, avec lequel nous traitons et non par « une pure machine inerte et vaine, faite pour occuper une « place que d'autres prendraient, si elle n'y était pas » (1).

Ce n'était donc pas, ainsi que le fait remarquer un historien, un « équilibre des pouvoirs » qui constituait le gouvernement représentatif, mais une « action commune ». Les ministres responsables devant les Chambres et obligés d'y avoir une majorité, n'en devaient pas moins exprimer la volonté du roi et gouverner en son nom. C'était l'avantage du système parlementaire d'exiger qu'ils fussent des hommes de grand talent, capables d'imposer au pays la volonté arrêtée du roi et de l'entraîner à leur suite (2).

Ce système de monarchie constitutionnelle en réalité continuait en fait la monarchie de la Restauration. C'était toujours le gouvernement personnel du roi, obligé de tenir compte d'une majorité parlementaire il est vrai, mais en réalité obligé surtout de composer sa majorité avant de prendre une décision et de la faire adopter. Aussi par l'application d'un système, appuyé d'une part sur l'hérédité monarchique et l'hérédité, d'autre part, sur la prépondé-

1. Guizot, séance du 29 mai 1846; *idem*, 3 mai 1837 ; *idem*, 15 février 1842.

2. Dareste, *Histoire de la Restauration*, I, p. 262.

rance de fait du pouvoir royal ; le gouvernement de Louis-Philippe niait le principe même en vertu duquel il avait été élevé : la souveraineté du peuple. C'était un mot que l'on invoquait dans les assemblées et dans les réunions, mais ce n'était qu'un mot. Il y avait désaccord formel entre le principe et son application. En pouvait-il être autrement ? Et n'est-il pas évident, à moins non seulement de ne considérer le monarque que comme un instrument de parade, mais encore de le réduire à n'être que cela, n'est-il pas évident qu'il y a contradiction entre la souveraineté du peuple et le régime monarchique ? Qu'est-ce qu'une volonté générale, quelle est sa puissance, quelle est sa force, si elle trouve en face d'elle la limitation d'un pouvoir de fait, bien plus fort en réalité parce qu'il est un, au lieu d'être divisé, parce qu'il est fixe au lieu d'être variable, parce qu'il est au-dessus des intérêts d'un moment par son hérédité qui lui assure la perpétuité ? Les orléanistes de 1830 essayaient, comme Guizot, de mettre d'accord, sans y parvenir, le principe et la pratique. Mais déjà l'un de leurs adversaires, Berryer, légitimiste, montrait le défaut de ce système qu'il intitulait « gouvernement du juste milieu ». « Les hommes « (de 1830) disait-il, ont bien compris le danger du prin- « cipe qui avait été consacré, du principe d'où avait « découlé uniquement le prétendu droit de reviser la Charte « de 1814 et l'élection du 7 août 1830. Embarrassés de ce « principe, ils ont voulu manier la constitution de manière « à persuader à la France qu'il n'y avait eu chez nous « qu'une sorte de Révolution de 1688, enfin un simple « changement de personnes, un simple changement de « dynastie, lorsqu'il y avait en effet un changement de « principe, le changement subit du principe régulateur de « tout le droit social, c'est-à-dire une révolution entière, « une révolution dans sa puissance actuelle, dans ses con-

« séquences ultérieures. C'est de cette tendance des hom-
« mes au pouvoir à convertir en un simple changement
« dynastique le changement de principe, que nous devons
« faire dater la scission qui a, peu de mois après la révolu-
« tion et au milieu de l'exaltation et de la joie du contente-
« ment dont il semblait que les vainqueurs allaient jouir,
« c'est à cette tendance que nous devons rapporter la scis-
« sion qui éclata si soudainement au sein de cette assem-
« blée... La France est divisée en deux grands principes,
« l'un qui lui vient de son gouvernement, de quatorze siè-
« cles, l'autre de sa grande révolution.

« Elle est monarchique.

« Elle est république.

« Dans un pays où la souveraineté du peuple a été pro-
« clamée par les uns et imposée aux autres, ... venir dans
« un tel pays, comme les ministres se placer entre deux
« opinions, et du haut de la force matérielle, du haut de
« ces bataillons et des budgets dont par aventure on dis-
« pose, s'écrier *ni l'une ni l'autre*, cela peut s'appeler juste
« milieu, mais cela n'est ni gouvernement, ni justice, ni
« sagesse, ni loyauté » (1).

C'est pour éviter ce désaccord entre les principes et leur application que les monarchistes du centre-gauche avaient adopté le « *gouvernement parlementaire* », avec la formule « le roi règne et ne gouverne pas ». C'était dans les Chambres la même théorie qui avait été exposée par Duvergier de Hauranne dans ses livres (2). Mais c'est Thiers qui l'avait donnée pour la première fois dans le *National* avant la Révolution de 1830 et avait trouvé la formule. Cette conception d'un roi qui a un pouvoir extérieur aux autres

1. Berryer, séance du 6 janvier 1834.

2. Cf. Duvergier de Hauranne. *De la Réforme parlementaire et de la Réforme électorale.*

pouvoirs, qui n'a pas de vie politique, et reste en dehors de l'agitation des partis, avait déjà été exprimée par Benjamin Constant. Si l'on se rappelle en effet sa classification des pouvoirs, on reconnaît dans son pouvoir royal, distinct et séparé d'une façon très nette des autres : pouvoirs exécutif, législatif, etc., le même pouvoir que celui donné par Thiers au roi, c'est-à-dire en réalité, l'absence de toute force, l'absence de tout pouvoir (1).

Dans son article (2) qui prenait précisément pour titre la parole désormais fameuse « le roi règne et ne gouverne pas », Thiers disait : « Nous voici encore aux prises avec « les publicistes ministériels sur la forme de notre monar- « chie et sur la limite du pouvoir royal et du pouvoir par- « lementaire... Le roi n'administre pas, il ne gouverne pas, « il règne. Les ministres administrent et gouvernent, et ne « peuvent avoir un seul subalterne contre leur gré. Mais le « roi peut avoir un ministre contre son gré, parce que « encore une fois, il n'administre pas, il ne gouverne pas, « il règne. Régner est quelque chose de fort élevé, de fort « difficile à faire comprendre à certains princes, mais que « les rois anglais entendent à merveille... ». Suivait un tableau du roi anglais, représenté comme le premier anglais et le premier gentilhomme de son royaume.

C'est là la base de la nouvelle monarchie instaurée en 1830. Comparée aux théories des Dupin et des Guizot, la doctrine du centre-gauche, des Thiers et des Odilon-Barrot partait du même principe : la souveraineté nationale, source de tout pouvoir et la volonté générale connue par la Charte, son écrit. Pour Thiers et pour Odilon-Barrot c'était là le point important par lequel ils se rapprochaient des autres

1. Voir ci-dessus Benjamin Constant, p. 145 et 146.

2. Cité par Duvergier de Hauranne, *De la réforme parlementaire et électorale*, appendice A.

monarchistes et par lequel précisément ils différaient des républicains ; c'est que la Charte était un contrat et en quelque sorte un contrat intangible. La volonté nationale s'était fait une fois connaître nettement, elle avait fait un contrat avec un prince. Mais pas plus que le prince ne pouvait retirer la Charte qu'il n'avait pas octroyée, pas davantage le peuple ne pouvait retirer le pouvoir royal à son monarque. Là existait dans l'origine la profonde différence pour les monarchistes de droite comme de gauche, entre la souveraineté du peuple, entendue comme toujours variable, toujours maîtresse de reprendre ce qu'elle avait accordé, sans motif et par son bon plaisir, et la souveraineté nationale représentant un accord inviolable, un pacte intervenu entre les gouvernants et les gouvernés et qui ne pouvait être dénoncé par ceux-ci qu'en cas de violation du contrat par les premiers.

La distinction est faite nettement par Thiers : « Nous « essayons maintenant la véritable monarchie représenta- « tive, avec un principe vrai, solide. C'est sur ce principe « du contrat réciproque qu'est fondée la monarchie nou- « velle. Il n'y a personne qui pense que la Charte puisse « être aujourd'hui retirée comme on le croyait sous la Res- « tauration...

« Nous avons aussi aujourd'hui un parti qui nous dit « qu'à côté de la souveraineté de la Charte, il y a une autre « souveraineté, qui au lieu de la placer à Prague, la trans- « porte dans les rues, la souveraineté populaire qui peut à « chaque instant modifier la Charte et la détruire ; un parti « qui voudrait tous les jours retoucher la loi électorale, « parti qui vous dit que la Révolution a été faite par lui et « pour lui » (1).

1. Thiers, séance du 17 mars 1834 ; *id.*, Odilon-Barrot, 9 novembre 1830.

Mais si sous ce point de vue, les deux partis se rapprochent pour considérer la Charte comme un contrat définitif, les monarchistes de gauche sont loin de tirer de l'hérédité monarchique la légitimité, ou plutôt la quasi-légitimité dont parlait Guizot. Odilon Barrot l'indiquait à propos du projet de loi sur la régence (1842) lorsqu'il refusait de reconnaître dans la famille royale, dans les personnes royales un droit de naissance, un droit préexistant à toute convention.

« Prétendez-vous faire une régence de droit? disait-il : « le ministre qui descend de la tribune qualifiait parfaite- « ment la mesure qu'on nous demande, c'est-à-dire nous « demande non pas de légiférer mais de reconnaître un « droit existant, un droit de naissance, un droit propre à « la personne, un droit indépendant de toute espèce d'ap- « préciation même de la vôtre... C'est entre cette nouvelle « légitimité qu'on veut établir à l'égard de la régence et le « droit d'appréciation parlementaire ; c'est entre les effets « du hasard aveugle et les appréciations des pouvoirs intel- « ligents de l'Etat, que vous avez à choisir » (1).

Ainsi les monarchistes de gauche se rapprochent de ceux de droite par leur théorie de la souveraineté et de la Charte, ils s'en séparent sur la question de légitimité. Enfin ainsi qu'il a été déjà indiqué, ils sont en complet désaccord sur l'exercice de la souveraineté. Le pouvoir royal disparaît comme organe actif. Le régime parlementaire doit être institué, c'est-à-dire un régime où le pouvoir exécutif est confié exclusivement à des ministres, sans que le roi ait une volonté personnelle, ministres pris dans la majorité des Chambres et ne gouvernant qu'avec cette majorité en tant qu'ils ont cette majorité avec eux.

1. Odilon-Barrot, 19 août 1842.

Cette doctrine parlementaire, déjà indiquée par Thiers dans le *National*, en 1830, avait été reprise par le *Journal des Débats* en 1831 (1). Dès 1832, elle fut appliquée par le ministère Casimir-Périer, qui donna la description d'un ministère parlementaire ; responsable devant les Chambres, ayant par conséquent sa politique bien définie, une, nécessitant l'harmonie entre tous ses membres : « Lorsque le roi « m'a fait l'honneur de m'appeler à former et à présider « son Conseil, *j'ai pensé* que ce Conseil devait se constituer « sur des *principes arrêtés et convenus entre tous les membres.* « Cette pensée a servi de base à la composition du cabinet. « Le ministère s'est formé d'une manière toute constitu- « tionnelle ; *il prendra force dans sa responsabilité même.* « Toutes ses propositions, toutes ses mesures seront « l'expression d'une délibération indépendante d'une vo- « lonté commune. Le jour où cette harmonie cesserait « serait celui de sa dissolution.

« La solidarité qui nous unit et que nous avons plei- « nement et unanimement acceptée, nous donne le droit « d'imposer aux autorités qui nous secondent, l'unité que « nous avons voulu pour nous-mêmes.

« ...Les principes que nous professons et non desquels « nous ne laisserons aucune autorité s'égarer, sont les « principes mêmes de notre révolution » (2).

C'est en effet Casimir-Périer qui avait donné le modèle de ce gouvernement plus parlementaire que réellement représentatif.

« Une des grandes qualités de Casimir-Périer était d'avoir « compris cette première loi du gouvernement représentatif « que par cela seul que le roi est inviolable, il ne peut être

1. Voir notamment, *Journal des Débats*, 15 mars 1831.
2. Casimir-Périer, séance du 18 mars 1831.

« identifié par tel ou tel système, que par cela même, « qu'un système est soumis au pays, aux éventualités « des majorités, le roi doit être en dehors de toutes les « majorités...

« Une autre qualité, c'était de ne pouvoir rester aux « affaires qu'autant qu'une majorité forte, bien prononcée, « bien identifiée avec ses principes, marchait avec lui ; il se « mettait à la tête des majorités, il ne se contentait pas des « apparences... » (1).

Et Odilon-Barrot à son tour faisait sienne la même théorie : « Cette condition (du grouvernement représen- « tatif) c'est que le gouvernement du pays croit le senti- « ment des majorités ; c'est que le gouvernement du pays « ne soit que là, c'est que devant la pensée de la majorité, « toutes les autres volontés s'effacent et se confondent. Ce « principe est à double conséquence, il répond à ceux qui « voudraient faire du gouvernement représentatif, un sim- « ple gouvernement consultatif, qui voudraient bien voir « et entendre la Chambre assister à ce jeu du gouverne- « ment représentatif ; mais en se réservant de faire ce qu'il « leur plairait et qu'il serait dans leur intérêt et leur con- « venance de faire. Il répond aussi à cette condition, à « ceux qui, formant la loi et le droit en dehors de ces « majorités, inventent je ne sais quelle loi dérivant d'une « morale dont chacun est le juge particulier et individuel ; « prétention qui détruirait toute condition de sociabilité, « prétention qui autoriserait en quelque sorte l'insurrection « de chacun contre la loi » (2).

C'était la thèse soutenue par tous les parlementaires de

1. Odilon-Barrot, séance du 30 novembre 1832.
2. *Idem.*, 4 janvier 1834.

gauche (1). Les monarchistes de gauche différaient sur l'exercice de la souveraineté d'avec les monarchistes de droite, ils se rencontraient sur ce point avec la gauche républicaine, ou gauche dynastique, infime minorité, il est vrai. Mais non seulement ce parti rejetait naturellement toute idée de légitimité, mais encore il se refusait à considérer la Charte comme un contrat définitif. Loin de là, il revendiquait pour le peuple le droit de revenir toujours sur ce qu'il avait accordé ; sa souveraineté était inaliénable. La remettre à un prince sous forme de contrat, sous forme de Charte, lui en assurer l'exercice perpétuellement sous forme d'hérédité, c'était aliéner la souveraineté. Jamais cela n'avait été entendu. Jamais le peuple n'y avait consenti. Quand même il y aurait consenti, il n'aurait pu le faire.

Pratiquement, et dans ces débats parlementaires, ce droit, revendiqué pour le peuple de revenir sur les institutions organisées par la Charte, c'était le droit de revision, instamment et sans cesse réclamé par les orateurs. C'est la seule originalité (s'il y a) dans leur théorie alors complètement adoptée dans son principe : la souveraineté du peuple étant reconnue officiellement.

« La Charte a pour principe, dit Voyer d'Argenson, et « pour base la souveraineté du peuple. Toutes les consti- « tutions qui ont pour base la souveraineté du peuple ont « admis la faculté de revision. Cette faculté de revision a « été omise dans la Charte à laquelle nous prêtons aujour- « d'hui serment.

« ...En partant de la base de la souveraineté du peuple, « le droit de revision est implicitement compris dans la

1. De Sade, séance du 11 mars 1835 ; Rémusat, 15 janvier 1840 ; Thiers, 20 août 1842 ; Thiers, 16 mars 1846.

« Charte. Je ne fais donc autre chose qu'interpréter le « principe auquel je me rallie, et que certainement vous « ne désavouerez pas » (1). Et encore : « La souveraineté « du peuple est proclamée en 1830. Quelques députés se « disant les organes de cette souveraineté font une Charte, « s'en saisissent et n'admettent parmi eux que des hommes « disposés à répéter servilement la formule qu'ils ont dic- « tée ; si bien que voilà une nation qui sera souveraine, « mais dont chaque citoyen devra renoncer individuelle- « ment à sa part de souveraineté.

« ...Singulière souveraineté qus celle qui se jurait à elle- « même de ne jamais perfectionner ses institutions, en « sorte que la majorité d'aujourd'hui jurerait d'obéir à « tout jamais à la minorité future s'il arrivait que ces insti- « tutions n'eussent plus un jour que la minorité pour « appui...

« Souffrez donc que chacun, même un député, puisse « dire au peuple : Vous êtes souverain; vous pourrez, « quand il vous plaira, perfectionner vos institutions. Les « serments que plusieurs d'entre vous ont prêtés, c'est à « vous, à vous seuls qu'ils s'adressent, c'est envers vous « seuls qu'ils s'engagent » (2). De même Garnier Pagès s'écrie : « Le peuple est sans distinction la nation entière. « Il a évidemment le droit de soccuper de son sort, d'en « disposer, et d'en faire tout ce qu'il peut dans son intérêt.. « Mais de ce qu'un peuple ne peut pas changer sans cesse « son gouvernement s'ensuit-il qu'il n'ait pas conservé « entièrement le droit de faire ce qu'il veut, de modifier ce « qu'il croit être modifiable » (3).

Mais la doctrine complète des républicains, telle que

1. Voyer d'Argenson, séance du 3 novembre 1830.
2. *Idem.*, 6 janvier 1834.
3. Garnier Pagès, 9 janvier 1834.

nous l'avons vue, exposée dans le programme d'A. Marrast et de la ligue des Droits de l'homme, n'était pas représentée franchement dans le Parlement. Les quelques députés du parti, tenus à une certaine réserve, ne réclamaient pas au nom de la souveraineté du peuple une révolution radicale. Ils se contentaient d'espérer une lente évolution républicaine. Parfois l'un d'eux rappelait à la Chambre qu'elle ne détenait pas réellement la souveraineté et que la monarchie constitutionnelle n'était que le résultat d'une révolution populaire. C'était indiquer l'idéal de la théorie républicaine : une Chambre unique élective est toujours soumise à la volonté nationale. « Où est l'omnipotence de « la Chambre ? disait Ledru-Rollin. Elle existe dans le pré- « cédent de 1830, car en 1830 la Chambre omnipotente a « fait un roi. Vous prétendez que le pouvoir constituant « ne peut plus être séparé désormais du pouvoir légis- « latif ; que ce pouvoir de modifier les institutions existe « aujourd'hui dans le vote de deux Chambres réunies et « dans l'assentiment de la couronne. En 1830, comment « cette harmonie parfaite des trois pouvoirs se serait-elle « rencontrée ? Où était la couronne ? Elle était dans les « rues, sur le pavé de juillet, où la Chambre de 1830 l'a « ramassée. Où était la Chambre des pairs ? vous la pros- « criviez en partie, vous la décimiez » (1).

Toutes les idées et toutes les discussions qui viennent d'être relatées paraissent se rattacher les unes aux autres, et par des liens si peu différents qu'on passe insensiblement des théories de la monarchie représentative la plus restreinte aux doctrines républicaines et presque sans noter de grosses difficultés. Mais on peut, quand on touche de près le point essentiel du fondement de la souveraineté

1, Ledru-Rollin, séance du 18 août 1842

voir les partis se séparer nettement, et les différences de conceptions se manifester rigoureusement. C'est ainsi que la seule question discutée qui ait eu un rapport direct avec les théories de la souveraineté, sous le règne de Louis Pilippe, c'est-à-dire le projet de loi sur la régence, après la mort accidentelle du fils aîné du roi (1842), montra qu'en réalité, sous la variété et la marche des idées individuelles il n'y avait que deux conceptions fondamentales : pour les uns, et nous retrouvons ici l'idée de contrat indiquée déjà, la souveraineté du peuple, une fois organisée résidait dans la cohésion des trois pouvoirs : le roi et les deux Chambres.

Pour les autres, la souveraineté du peuple résidait et ne cessait de résider dans le peuple. Tout acte qui touchait de près ou de loin à l'exercice du pouvoir devait être fait par le seul propriétaire de la souveraineté : le peuple.

Ainsi lors du projet de loi sur la régence trois questions se posèrent :

1° La constitution d'une régence était-elle un acte du pouvoir constituant ? Et dans ce cas quel était le pouvoir constituant ?

2° La régence serait-elle fixe, quasi-héréditaire ou élective ?

3° Les femmes seraient-elles exclues ?

Laissons de côté la troisième question qui ne rentre pas dans le sujet de notre étude.

Sur les deux premières questions la division des partis fut très nette.

Pour le parti de ce que nous avons déjà appelé la souveraineté constituée, cette souveraineté réside dans l'ensemble des trois pouvoirs. Tant que les pouvoirs qui ont été constitués par la Charte subsistent ils participent de la souveraineté, ils peuvent en faire les actes. Point n'est

besoin par conséquent de recourir à un pouvoir constituant spécial, détenteur temporaire de la souveraineté à l'effet d'accomplir un acte déterminé, sans plus de justification, sans plus de qualité que les pouvoirs déjà organisés. Dupin citant à ce sujet Portalis disait : « On parle du pouvoir constituant comme s'il était toujours présent, comme s'il faisait partie des pouvoirs constitués : erreur. Quand la constitution d'un peuple est établie le pouvoir constituant disparaît. C'est la parole du créateur qui commande une fois pour gouverner toujours, c'est la main toute-puissante qui se repose pour laisser agir les causes secondes après avoir donné le mouvement et la vie à tout ce qui existe (1). Les pouvoirs résumés dans le gouvernement sont, tant qu'ils subsistent les organes directs, l'expression vraie de la souveraineté nationale, et leurs actes sont légitimes et ont droit de s'étendre à toutes les nécessités sociales. « Ces pouvoirs ce sont ceux que la Charte a créés, elle les a investis de toutes les facultés, de toute la puissance indispensable au maniement des intérêts publics, ils sont l'émanation, ils sont le dépôt de la souveraineté nationale » (2). Pourquoi donc, ajoutait-on, un gouvernement est-il institué ? N'est-ce pas pour pourvoir à tous les besoins, à toutes les nécessités d'une nation ? Et enfin la consultation de la nation ne revient-elle pas à la consultation de la Chambre (3) ? C'était la même idée que Thiers faisait valoir de son côté : « Quand la constitution n'a pas distingué un pouvoir constituant et un pouvoir constitué et qu'il s'agit d'un acte important, quel qu'en soit le caractère, on s'adresse

1. Dupin, séance du 20 août 1842.

2. Hippolyte Passy, séance du 19 août 1842 ; et Guizot : « Les trois pouvoirs constitutionnels sont les seuls organes légitimes et réguliers de la souveraineté nationale.

3. Manguin, séance du 19 août 1842.

à qui ? Aux trois pouvoirs auxquels la constitution a déféré la souveraineté, a déféré les actes les plus importants » (1). De même Guizot rejetant avec son dédain célèbre la théorie de la consultation directe du peuple, disait : « J'ai vu dans le cours de ma vie trois pouvoirs constituants : en l'an VIII Napoléon, en 1814 Louis XVIII, en 1830 la Chambre des députés. Voilà la vérité. Tout ce dont on vous a parlé, ces appels au peuple, ces registres ouverts, ces votes, ces bulletins, tout cela c'est de la fiction, du simulacre. Cela n'est pas sérieux » (2).

Mais pourquoi cette attribution définitive aux pouvoirs constitués de la souveraineté du peuple ? Pourquoi cette sorte d'aliénation de la souveraineté ? C'est ici que l'idée de contrat reparaît pour soutenir la théorie : « Savez-vous ce que nous avons fait en 1830 ? dit Thiers. Nous avons substitué au principe de l'octroi venant de la royauté, le principe du contrat réciproque. La nation représentée par la Chambre des députés d'un accord unanime a contracté avec la dynastie » (3). Or le contrat est parfait, il lie la nation, comme le roi. Mais il doit être respecté par l'un comme par l'autre. Tant que la monarchie respecte les garanties constitutionnelles, le peuple est lié vis-à-vis d'elle. Pratiquement, tant que le peuple ne fait pas de révolution, ne reprend pas par la violence sa souveraineté, celle-ci réside dans les pouvoirs constitutionnels. C'est la conclusion logique et normale.

C'est contre cette théorie que s'élevait Ledru-Rollin. Il paraît en principe que toute loi organique devait être faite uniquement par le peuple, ou du moins ratifiée par lui. Reprenant toutes les lois constitutives de 1791 à 1814 il

1. Thiers, séance du 19 août 1842.
2. Guizot, séance du 18 août 1842.
3. Thiers, séance du 19 août 1842.

établissait que toutes avaient été soumises à la sanction du peuple. Même les constitutions de l'Empire avaient été ratifiées par une consultation nationale, peut-être viciée dans le fait, mais respectée dans son principe. C'est qu'en effet le seul pouvoir constituant est dans le peuple, parce que là seulement réside la souveraineté. L'omnipotence de la Chambre n'existait que dans le précédent de 1830, car en 1830 la Chambre avait fait un roi. Ne pouvant plus invoquer des principes, la Chambre s'assurait du fait (1).

A côté de cette question déjà si importante du pouvoir constituant, se posait la question de l'éligibilité du régent. Ce dernier devait-il être désigné par le suffrage des Chambres ou par son rang de naissance. L'hérédité du pouvoir royal influerait-elle sur la désignation du régent ? Pour les uns la force des pouvoirs publics résidait dans leur perpétuité. Ainsi la Chambre des pairs était inamovible, les pairs changeaient mais la pairie ne mourait pas. La Chambre des députés ne pouvait être valablement dissoute que sous la condition d'être immédiatement reconstitué. L'ordonnance de dissolution devait contenir en effet l'ordonnance de convocation dans un délai fixe. A plus forte raison disait-on, le pouvoir royal puisqu'en lui résidait le principe d'action du corps social, n'admettait pas d'intermission. « De là, disait Dupin, ces formules qui conservent encore leur empire : en France le roi ne meurt jamais ; le roi est mort, vive le roi ». Le pouvoir du régent devait participer ainsi du caractère de perpétuité, de fixité donné à tous les organes, à tous les pouvoirs constitutionnels.

Au contraire les partisans de la souveraineté du peuple faisaient remarquer que, même dans l'ancienne monarchie

1. Ledru-Rollin, séance du 18 août 1842 ; Odilon-Barrot, 19 août 1842 ; Come, 19 août 1842.

on avait toujours professé que les régents tenaient leurs pouvoirs de la nation. Et pourquoi ? « Parce que le mystère était impossible, parce que l'élection du régent était là, présente, visible, sous les yeux du peuple et qu'il ne pouvait pas dire : mon pouvoir vient de Dieu, quand les corps de l'Etat pouvait lui répondre : Mais c'est nous qui vous l'avons donné hier. Pourquoi encore ? Parce que le pouvoir royal était purement et sans interruption de droit, même par la mort, et que le pouvoir du régent commence et finit devant tout le monde, en un petit nombre d'années. Pourquoi enfin ? parce qu'on ne demande au roi que le *droit*, on demande au régent la *capacité* » (1). Or ajoutait-on, comment donner plus de prérogatives à un pouvoir, sous la monarchie constitutionnelle, qu'il n'en avait sous la monarchie absolue? Et enfin, comment justifier ce caractère de quasi-hérédité, seulement réservé par la Charte au souverain.

Quels que fussent les efforts du parti de la souveraineté du peuple « intégrale » la loi sur la régence fut votée. Mais cette grande discussion ramasse pour ainsi dire toutes les doctrines et forçant les hommes à rechercher et à exposer les grands principes de leurs idees et de leurs actions, montra le caractère tranché qui séparait au fond deux grands partis, celui de la monarchie de juillet, celui de la Révolution de 1848 qui se formait peu à peu.

Lorsqu'on examine ainsi toutes les théories du gouvernement développées à la tribune française de 1830 à 1848, on ne peut que les trouver bien banales en comparaison de la richesse et de la variété de celles exposées sous la Restauration. C'est que le principe même n'est plus discuté. L'origine de toute souveraineté est reconu par tous les partis

1. Lamartine, séance du 18 août 1842.

comme résidant dans le peuple. Seul l'exercice de cette souveraineté est l'objet de discussions. Un parti, celui de Guizot, cherche sous le principe à reconstituer une doctrine de stabilité sociale, au milieu des révolutions. Il est obligé de reprendre pour cela, la thèse de légitimité et immédiatement offre aux yeux la contradiction de ces deux principes : la légitimité et le contrat populaire. C'est cette contradiction dans le système politique de la monarchie de juillet qui devait amener la Révolution de 1848. Le parti républicain ne devait cesser, tant que l'idéal parfait, la solution complète du problème posé par lui dès la première République, ne seraient pas atteints, de chercher à s'emparer du pouvoir. La monarchie au contraire sentant qu'elle était appuyée sur un principe contraire à son existence personnelle, cherchait à le modifier, à le dénaturer par l'introduction du principe de légitimité. Le fait devait trancher la question.

CHAPITRE VIII

LES FAITS HISTORIQUES

1830-1848.

Le désaccord entre l'institution monarchique et le principe de la souveraineté du Peuple proclamé en 1830. — Les forces politiques en présence : le parti monarchiste et sa tendance à revenir naturellement à la théorie de la souveraineté royale. — Le parti républicain et ses tentatives de révolution. — La révolution de 1848 et la reconnaissance finale de la souveraineté du peuple.

Un fait domine l'histoire politique intérieure de la France sous le règne de Louis-Philippe, le désaccord entre l'institution monarchique et le principe sur lequel cette institution repose depuis 1830, l'antinomie entre l'origine de la souveraineté et son exercice. C'est ce fait qui explique les deux actions opposées dans lesquelles se résuma la vie politique de l'époque : d'une part la tendance du gouvernement du roi à exercer seul le pouvoir en acquérant de plus en plus la prépondérance sur les Chambres, sous forme d'accord entre les pouvoirs ; d'autre part la tendance du parti républicain à reprendre ce qu'il avait été obliger d'abandonner en 1830 : l'exercice de la souveraineté populaire. L'un et l'autre la monarchie comme le parti républicain, sont des forces, et des forces organisées : seules donc elles pouvaient compter, seules elles pouvaient

faire quelque chose, parce que seules les forces sont capables d'action. Entre les deux que pouvaient faire les partis parlementaires vagues et flottants, pour la plupart instruments de la monarchie. Aussi le résultat est-il simple : pendant dix-huit ans, le pouvoir du roi agit et dirige le pays : non sans difficultés au début, car il trouve en face de lui le parti républicain encore organisé. Il brise cette force contraire en décimant les organisations et les chefs. Mais un jour arrive où, imprudent il n'eut pas l'audace ou la résolution nécessaire pour vaincre : le parti républicain reconstitué fait la révolution de 1848.

Que deviennent dans cette lutte de deux puissances, de deux organisations, de deux partis disciplinés, les théories de gouvernement ? Elles sont un drapeau ou bien un but : elles ne sont pas des principes de gouvernement : elles sont invoquées par le gouvernement de Juillet pour cacher sous une formule de consentement national et de ratification populaire sa véritable origine, l'usurpation du pouvoir. Elles sont professées par le parti républicain pour légitimer ses tendances révolutionnaires et sa conquête du pouvoir. Ainsi les deux partis professent les mêmes principes, adoptent les mêmes doctrines, pour en tirer des conséquences différentes, mais aptes à légitimer leurs actes. Sous cette double action qui se fait surtout sentir à Paris et que la province ignore presque totalement, le pays vit, indifférent aux doctrines et aux théories ; ne sentant aucune différence en pratique entre les différents systèmes. Surpris par la révolution de 1830 comme par tout événement curieux, il n'aperçoit aucun changement daus sa vie organique. La révolution de 1848, le surprendra de la même façon et autant il avait été indifférent à la théorie du pouvoir divin de la Restauration, autant il restera incapable de se servir de cet instrument politique qui lui sera remis

entre les mains : le suffrage universel, expression pratique de sa souveraineté ; l'apprentissage de la vie politique, n'est pas fait. C'est qu'en réalité les théories restent ignorées tant que les faits politiques ne les mettent pas en lumière. Les abstractions doctrinales restent confinées dans l'esprit d'une minorité. La question de l'origine de la souveraineté et de son exercice, l'origine du droit de gouverner, la légitimité de ce droit n'intéressent pas le peuple ; il voit et comprend un roi, un empereur des députés, des ministres. Comme il les voit, comme il a un avis sur l'action de chacun d'eux, il vote : question de préférence personnelle, de sentiment, d'intérêt, tout à fait indépendante d'un idéal de gouvernement, mais soumise à toutes les influences d'une action vigoureuse.

Ainsi se résume la vie politique : des forces de minorités actives en haut, cherchant à prendre le pouvoir, et invoquant un droit abstrait pour légitimer leurs tentatives ; en bas un peuple indifférent aux doctrines soumis seulement à ses intérêt et à ses sentiments. C'est la vérification que les théories ne sont déterminées que par les faits, qu'elles ne sont pas la cause et l'origine de mouvements politiques, mais ne sont conçues en quelque sorte qu'*a posteriori*, lorsque les faits nécessitent par la raison une légitimation.

Jamais peut-être cette vérité ne fut plus évidente que sous le gouvernement de Juillet, parce que l'étude de cette époque montre comment un fait prime une théorie, comment disparaît un principe sous l'influence et la pression d'une action contraire.

La doctrine, et le principe sur lesquels avait été édifiée en 1830 la monarchie constitutionnelle était la souveraineté du peuple. Bien que le principe n'ait pas été proclamé expressément, ainsi que nous l'avons déjà vu, et que la Chambre

des députés se soit contenté de supprimer purement et simplement le préambule de la Charte de 1814 qui établissait la souveraineté royale de droit divin, il n'en est pas moins vrai que le gouvernement, les Chambres, et le roi lui-même reconnaissaient que l'origine de leur pouvoir résidait dans le peuple. Le roi en particulier exprimait cette reconnaissance dans ses discours du trône : « En général on se plut à « reconnaître, dit un témoin, dans le style des allocutions « royales un notable changement : aux phrases où Charles X « plaçait habituellement les expressions de religion et de « providence, Louis-Philippe en avait substitué d'autres « qui reproduisaient fréquemment les mots de droit du « peuple et de liberté » (1).

Non seulement ce gouvernement prétend s'appuyer sur le droit populaire, mais il sort même d'une révolution et le droit populaire invoqué n'est en réalité qu'un droit révolutionnaire. C'est ce que faisait remarquer déjà Mauguin en janvier 1848, lorsque répondant à Guizot, au cours de la discussion de l'adresse au roi, il disait : « Pourquoi prononcer de si grands mots contre les révolutionnaires ? Mais « notre gouvernement, nos Chambres, nos ministres, la « couronne elle-même, est-ce que tout cela n'est pas révolutionnaire ? Est-ce que vous n'avez pas ici jugé un roi ? « Est-ce que vous n'avez pas prononcé la déchéance de ce « roi ? Est-ce que vous trouvez quelque chose de plus révolutionnaire que de prononcer la déchéance d'un roi, de « déclarer la vacance d'un trône, de décerner une couronne ? Vous êtes un gouvernement révolutionnaire ». Aussi est-il vrai de dire que Louis-Philippe ne tirait son autorité, ni du droit divin, ni de la souveraineté populaire, qui n'eût pu lui déléguer le pouvoir perpétuel, mais qu'il

1. *Annuaire historique*, 1831, p. 3.

ne pouvait gouverner qu'au nom du droit consacré par le fait accompli (1). En réalité il tenait son droit d'une usurpation manifeste de pouvoir et d'une transaction adroite qui empêcha la révolution de faire une complète substitution du droit de souveraineté. La révolution de Juillet, le régime monarchique qui en découla et tous les faits qui l'accompagnèrent pendant ses dix-huit ans de durée « n'ont rien à voir avec aucun principe de droit qu'avec ceux du droit révolutionnaire. La monarchie de Juillet ne fut qu'un gouvernement de fait » (2). Entendons par là qu'elle ne put pas invoquer un droit pour légitimer son pouvoir et que sa souveraineté fut toute d'exercice. Sans doute les autres gouvernements furent aussi en réalité des gouvernements de fait parce qu'ils prirent le pouvoir et l'imposèrent. Mais ils purent invoquer avec une apparence de logique un droit préexistant en vertu duquel ils exerçaient le pouvoir de gouverner.

Quoi qu'il en soit et quelle que soit la réalité du principe sur lequel s'appuyait la monarchie de Juillet, que la prétention du gouvernement de Louis-Philippe d'invoquer à son profit la souveraineté du peuple ait été exacte ou fausse, il n'en est pas moins vrai que ce principe était contraire à l'existence même de la monarchie. C'est cette contradiction qu'avait très bien sentie Louis XVIII et c'est pourquoi ce souverain avisé avait tout en reconnaissant les droits de la Charte à son peuple réservé et maintenu fermement, la doctrine du droit divin et la souveraineté royale, principe sûr et formel sur lequel reposait sa couronne. En droit il est impossible de concevoir qu'un peuple aliène sa souveraineté ou une partie de sa souveraineté aux mains d'un indi-

1. Cossé, *Du principe de la souveraineté*, ch. XIX, p. 151.
2. *Idem.*, ch. XIV, p. 120.

vidu. Il est encore plus inadmissible qu'il l'aliène au profit d'une race d'individus, et reconnaisse cette aliénation par le principe d'hérédité monarchique. En fait le pouvoir du peuple, s'il est représenté par des députés, mandataires ou représentants, se heurte au pouvoir du roi qui en est distinct. Lorsque le pouvoir n'est aux mains que de détenteurs temporaires et révocables, la solution est prompte et facile, mais lorsqu'il se trouve soit en totalité, soit en partie détenu par un monarque inviolable et permanent, le conflit ne peut manquer d'éclater. La solution résidera dans la force. Tant que le monarque aura la force pour lui, il imposera sa volonté avec plus ou moins de brutalité ou d'adresse. Le jour où la force lui manquera, son pouvoir disparaîtra.

Avec le gouvernement de la Restauration, le roi pouvait ouvertement, appuyé sur son principe, invoquer sa volonté personnelle pour maintenir les mesures prises par son gouvernement. Avec la monarchie de Louis-Philippe, le roi dut respecter en apparence le principe de la souveraineté du peuple. Nous avons déjà vu que différents doctrinaires rejetaient la maxime que le roi règne et ne gouverne pas, c'est-à-dire en réalité que la volonté du peuple représenté prédomine toujours, et que la nation doit avoir le dernier mot. Mais ceci est tellement contraire à l'esprit monarchique qui veut une action une, qui suppose l'influence personnelle d'un individu, la volonté permanente et suivie d'une politique déterminée, l'exécution de desseins à longue échéance, que Louis-Philippe revint peu à peu à la tradition monarchique de la Restauration, et au gouvernement personnel.

Dans les premières années de son règne, obligé de lutter d'une part contre le parti républicain en armes et victorieux dans la rue, d'autre part contre le parti légitimiste, il

oscilla entre le parti de la résistance et celui de l'action, et suivit la politique parlementaire, prenant ses ministres dans la majorité de la Chambre et gouvernant avec elle. Dès 1831, le roi s'appuie sur le parti de la résistance avec des ministres parlementaires. Jusqu'en 1836, la question de prépondérance du roi ne se pose pas. Mais en septembre 1836, Louis-Philippe refusa des propositions de son ministre Thiers qui voulait intervenir dans les affaires d'Espagne. Sans que la Chambre soit consultée, le roi obligea son ministre à se retirer et prit pour premier ministre son ami personnel Molé. C'est alors (1836) qu'apparaît nettement le gouvernement personnel. Même quand le ministère fut mis en minorité devant la Chambre en avril 1837, le roi maintint Molé. Le gouvernement personnel et sa « politique de Cour » étaient vivement attaqués par les parlementaires. C'est de cette époque que datent la campagne de la « coalition » et les brochures de Duvergier de Hauranne et de Cormenin qui voulaient revenir aux traditions du gouvernement parlementaire : « La France, disait de Cor-« menin, veut le gouvernement du pays par le pays ; la « Cour veut le gouvernement personnel du roi. Au bout « de l'un se trouve l'ordre et la liberté ; au bout de l'autre « se trouve une révolution ». En réalité Louis-Philippe ne violait pas la Constitution, mais il prenait des ministres soumis à sa volonté, ou plutôt gouvernant d'accord avec lui, ayant les mêmes vues et les mêmes desseins. C'était bien un gouvernement personnel, qui faisait prévaloir sa volonté dans les Chambres, au lieu de puiser à chaque instant dans les Chambres l'inspiration de sa politique. Lorsqu'après avoir dissous la Chambre, Molé n'eut plus la majorité dans la nouvelle Chambre élue en 1839 et se fut retiré, ce fut encore sous la direction personnelle du roi que Soult forma un nouveau ministère. Enfin après la der-

nière tentative de gouvernement parlementaire faite avec Thiers en 1840, Guizot vint au ministère et jusqu'en 1848 supporta devant les Chambres la charge de faire accepter la politique royale. En apparence c'était un gouvernement parlementaire, puisque le ministère avait toujours la majorité dans les Chambres. En fait le roi et Guizot suivaient la même politique. Pour concilier le principe et la réalité, Guizot cherchait à obtenir une majorité docile à ses vues, c'est-à-dire à faire élire une majorité ministérielle.

Le dernier incident de la monarchie de juillet, qui montre combien s'était affaiblie la question de prérogative royale à propos de laquelle était née la Révolution de 1830, est relatif à la discussion de l'adresse de 1839. Le roi dans son discours du trône du 17 décembre 1838, disait : « L'état « florissant de notre pays dont je me suis félicité avec vous, « Messieurs, est dû au concours si constant que les Cham- « bres m'ont prêté pendant huit ans, et au parfait accord « des grands pouvoirs de l'Etat. N'oublions pas que là est « notre force. Puisse cet accord devenir tous les jours plus « complet et plus inaltérable. Puisse le jeu de nos institu- « tions, libre et régulier tout à la fois prouver au monde « que la monarchie constitutionnelle peut réunir aux bien- « faits de la liberté, la stabilité qui fait la force des Etats ».

Lorsqu'il fallut répondre à cet appel du roi au concours de la Chambre, celle-ci tout en protestant de son dévouement voulut indiquer que son concours n'était donné au roi qu'à la condition qu'il se tînt en dehors des partis, et qu'il se bornât à régner. « Nous en sommes convaincus sire, « disait-on, l'intime union des pouvoirs contenus dans « leurs limites constitutionnelles peut seule fonder la sécu- « rité du pays et la force de votre gouvernement. Une admi- « nistration ferme, habile, s'appuyant sur des sentiments « généreux, faisant respecter au dehors la dignité de votre

« trône, et le couvrant au dedans de sa responsabilité, est « le gage le plus sûr de ce concours que nous avons tant à « cœur de vous prêter ». C'était poser et reprendre la maxime que le roi règne et ne gouverne pas. Deux partis s'étaient formés immédiatement : les uns avec Guizot reprochaient au ministère d'avoir laissé s'affaiblir l'autorité royale ; les autres reprochaient au même ministère de ne pas suivre la doctrine constitutionnelle. Le ministère repoussa l'adresse comme inconstitutionnelle et la fit rejeter.

Ainsi huit ans après la Révolution de 1830, la monarchie par le jeu naturel de ses institutions, par la nécessité où elle se trouvait pour vivre sa propre vie, d'avoir son initiative personnelle, revenait fatalement au gouvernement personnel, c'est-à-dire en réalité à la prédominance du roi, à la souveraineté royale en pratique. Peu à peu s'établissait ainsi l'habitude naturelle de faire prévaloir la volonté du gouvernement, c'est-à-dire du roi ; peu à peu l'exercice de la souveraineté passait en totalité aux mains du roi. Seule en effet la monarchie était une force organisée : seule elle pouvait avoir une action.

Cependant le parti républicain qui avait fait les journées de juillet, reprochait aux orléanistes d'avoir escamoté la Révolution de 1830. Parti d'étudiants et d'ouvriers les républicains avaient pour but, ainsi que nous l'avons vu, de rétablir la République de 1793. Il était dirigé par les membres principaux des sociétés secrètes. Ce sont ces sociétés qui firent les émeutes : les *Amis du peuple* en 1830, la société des *Droits de l'homme* en 1832 et 1834, la société des *Familles* en 1837 et celle des Saisons en 1839. Nous avons vu le programme théorique du parti et notamment de la société des Droits de l'homme. C'est cette dernière qui par son organisation quasi militaire (sections avec chef,

sous-chef, séries, etc.) fut la première force organisée qu tenta plusieurs mouvements et faillit réussir comme en 1830. Enfin ce parti avait la publicité d'un journal répandu, la *Tribune*, toujours poursuivie et toujours active. Nous avons vu comment peu à peu la doctrine de ce parti, de politique qu'elle était tout d'abord, devint peu à peu sociale. Après la dernière émeute importante, celle de 1834, le parti fut pendant plusieurs années écrasé, et la *Tribune* à la suite des lois sur la presse de 1835 cessa de paraître. Peu à peu les républicains se reformèrent secrètement avec un journal nouveau, la *Réforme*, où ils reprirent toutes leurs doctrines. Le parti se reconstitua et se réorganisa. C'est lui qui fit la Révolution de 1848, par un accident comme il avait déjà fait celle de 1830.

Au point de vue politique, le seul qui nous occupe, la question sociale restant tout à fait en dehors, le régime politique inauguré en 1830 n'était réellement que le gouvernement d'une minorité de citoyens, ceux de la classe bourgeoise. La souveraineté du peuple invoquée par les censitaires, était entendue à la façon de Benjamin Constant, c'est-à-dire la souveraineté résidant dans la partie éclairée du peuple. Les républicains reprochaient avec juste raison à ce parti d'invoquer une théorie qu'il ne respectait pas en pratique. La Révolution de 1848 en étendant les droits politiques à tous les Français transformait complètement le régime politique inauguré en 1815 et sauvé en 1830 par Louis-Philippe. D'un seul coup, et il faut le dire : sans aucune préparation, la Révolution de 1848 rendait au peuple l'exercice d'une souveraineté souvent invoquée en principe et jamais réalisée. La tentative de restauration des principes gouvernementaux différents, empruntés soit au droit historique, soit au droit divin, soit à des principes philosophiques de justice et de raison, soit

à des conventions constitutionnelles, aboutissait à la reconnaissance éclatante de la souveraineté du peuple, auquel désormais tous les gouvernements devaient rendre hommage.

La Révolution de 1848 est encore plus simple et plus imprévue que celle de 1830. Dès 1847, les groupes parlementaires demandaient la réforme électorale, c'est-à-dire l'abaissement du cens. Une campagne de banquets s'organisa. Le 22 février une manifestation électorale échoua. Le 23 à la suite d'un accident, des soldats qui tirèrent sur la foule, les barricades se levèrent dans Paris et le 24 février, la foule victorieuse envahissait les Tuileries.

Comme on avait fait en 1830 pour le duc de Bordeaux, la Chambre proclama en 1848 le comte de Paris roi et sa mère régente. Mais les républicains ne se laissèrent plus dépouiller du fruit de leur victoire. Une liste de chefs du parti proposée par le *National* servit de gouvernement provisoire. Comme en 1830 également il se forma deux gouvernements : l'un partisan de la République démocratique considérait la Révolution comme purement politique : c'était le parti du *National*, avec Arago, Crémieux, Lamartine ; l'autre voulant une République démocratique et sociale suivait le journal la *Réforme*, et avait pour chefs, Louis Blanc, Marrast, Ledru-Rollin ; il voulait faire donner aux journées de février toutes leurs conséquences. On sait que la lutte s'engagea entre ces deux partis en juin 1848 pour aboutir à l'écrasement du parti de la réforme sociale.

Depuis 1848 le principe de la souveraineté du peuple est entré en quelque sorte dans le domaine des faits, puisque soit la deuxième République, soit le second Empire et enfin la troisième République ont basé leur gouvernement sur ce principe et ont prétendu légitimer leur pouvoir en

l'invoquant. Il semble donc qu'après une évolution de 33 ans (1815-1848) les théories de la souveraineté aient abouti à reconnaître comme une vérité la souveraineté du peuple, puisque tous les pouvoirs qui se sont succédé l'ont invoquée à leur profit mais n'est-il pas juste de faire remarquer que ces pouvoirs ne pouvaient pas chercher ailleurs que dans la souveraineté du peuple leur principe de gouvernement et que si une monarchie avait par hasard repris possession du pouvoir, la souveraineté du peuple aurait à son tour fait place à une autre plus appropriée à son objet. Quoi qu'il en soit, pour nous qui voulons ne tenir pour vrais dans l'ordre politique que les faits, nous considérons l'année 1848 comme le terme de l'évolution du principe de souveraineté au commencement du XIXe siècle en France.

CONCLUSION

Conditions de la vie politique en France de 1815 à 1848. — Lutte de deux principes : la Restauration et la Révolution. — Impossibilité d'une conciliation entre la souveraineté du peuple et le principe monarchique. — L'évolution des faits précédant l'évolution des idées : l'établissement de la République légitimée par la souveraineté du peuple. — Résumé général des théories. — La doctrine sociologique et la souveraineté de fait.

Pour bien comprendre le développement des idées politiques des Français, au commencement du XIXe siècle, il faut se rendre compte tout d'abord des conditions de la vie politique. Un très petit nombre de citoyens seulement : ceux qui composent l'aristocratie foncière ou industrielle et la bourgeoisie, ont une part dans la discussion et la gestion des affaires publiques. L'immense majorité du peuple reste éloignée de toute consultation et ignore les discussions et les décisions des partis. Son avis n'est pas demandé et pour deux raisons, l'ignorance et la dépendance. Les ouvriers comme les paysans sont dépendants des grands propriétaires agricoles ou industriels, en face desquels ils se trouvent isolés, les droits de réunion et de coalition ayant été supprimés depuis la Constituante. L'instruction pour le peuple n'existe pour ainsi dire pas. Ainsi en 1821, il y a 25.000 communes sans écoles. On s'explique ainsi pratiquement que le droit de vote ait été réservé facilement au profit des classes riches, c'est-à-dire au profit

de celles qui seules avaient la possibilité de s'en servir d'une façon raisonnable. Cette distinction pratique entre les citoyens riches ou censitaires et les pauvres, divisa la France en deux classes : la minorité des électeurs et la grande majorité privée de tout droit politique. La vie politique ne fut que la lutte des partis avancés contre la monarchie pour faire étendre le droit de citoyen le plus possible aux classes inférieures, pour parvenir à remplacer la souveraineté du roi par celle du peuple. Ces partis essayèrent d'atteindre ce résultat par deux moyens : directement en faisant des lois électorales plus extensives, indirectement en agitant l'opinion publique. Mais les propositions de lois électorales se heurtaient dans les Chambres à des classes désireuses de se réserver le droit de vote, et le gouvernement résistait de son côté le plus possible à toute extension du suffrage, qu'il considérait comme un retour aux idées de la Révolution. L'opinion publique était mise en mouvement par la presse et par les brochures. Mais ces dernières bien que très répandues à cette époque, car elles avaient l'avantage de n'être pas soumises comme les publications périodiques aux désagréments de la censure et des lois sur la presse, ne pouvaient être lues que par ceux qui en avaient à la fois les moyens pécuniaires et intellectuels. Il en était de même pour les journaux qui contaient chers, surtout pour l'époque, étant soumis au cautionnement, aux droits de timbre et de poste. Ils étaient peu nombreux et avaient peu de lecteurs. On évaluait en 1324 le nombre total des exemplaires des journaux politiques à 56.000. De toutes façons, que ce soit par des brochures ou par des journaux que l'on ait pu faire appel à l'opinion publique, l'influence des idées nouvelles ne pouvait s'exercer que sur un petit nombre d'individus, et le progrès démocratique se faisait en dehors du peuple. La

presse était ainsi pratiquement la seule force en présence du gouvernement ; c'est pourquoi la question de la liberté de la presse fut si importante dans les débats parlementaires, et c'est pourquoi la Révolution de 1830 commença pratiquement par la résistance des journalistes à l'ordonnance qui suspendait leur liberté.

Les lois électorales ou les lois sur la presse étaient donc les moyens pratiques de provoquer l'opinion de tous sur les questions intéressant la vie du pays, de recueilir ces avis sous forme de votes pour en faire les décisions d'une politique générale et d'appeler ainsi peu à peu la généralité des citoyens à l'exercice de la souveraineté. De là deux tendances absolument opposées et de là le problème qui se posait dès 1815, de la lutte entre les idées de l'ancien régime et celles de la Révolution, entre les deux principes de souveraineté. Les transformations matérielles de la Révolution subsistaient seules. Mais les principes de gouvernement disparaissaient. Le droit public se retrouvait dans le même état qu'avant la Constituante, et les efforts des partis devaient tendre soit à maintenir le vieux droit monarchiste, soit à faire renaître le droit révolutionnaire. De cette lutte dépendait le sort de la monarchie. Si le parti monarchiste intégral triomphait, si la souveraineté royale finissait par être reconnue après s'être imposée par la Charte, la France renouait les traditions du passé et pouvait avec une doctrine politique ancienne laisser s'opérer les transformations sociales conséquences des changements économiques. C'était la pensée intime et le but de la politique de Louis XVIII. Si au contraire les partisans de la souveraineté du peuple faisaient reconnaître leur principe, c'était la disparition du régime monarchiste à une date plus ou moins éloignée, car il n'est pas possible de concilier les deux idées de monarchie et de souveraineté du

peuple et cette antinomie dans les idées ne reflète qu'une impossibilité physique dans les faits. L'idée monarchique entraîne forcément l'idée d'hérédité. Or par l'hérédité la monarchie a la propriété du pouvoir, puisque ce pouvoir est éternellement inamovible : contradiction avec l'inaliénabilité de la souveraineté du peuple, puisque ce dernier n'a jamais pu que déléguer l'exercice d'un pouvoir dont il est seul propriétaire. Il ne peut y avoir deux propriétaires du pouvoir ; le roi qui le détient à jamais et le peuple qui n'a pu l'abandonner à jamais. L'hérédité c'est la fixité dans les principes de gouvernement, la permanence dans la volonté, la continuité dans les décisions ; contradiction avec la variation inhérente à la majorité du peuple qui exprime la volonté nationale ; essentiellement mobile suivant que les volontés individuelles apparaissent ou disparaissent, changent et se transforment, suivant en un mot que la majorité se déplace. L'hérédité c'est l'irresponsabilité des gouvernants, puisque quoi qu'ils fassent (sauf bien entendu les cas exceptionnels de tyrannie) ils conservent leur pouvoir : contradiction avec la responsabilité imposée à ceux qui représentent le peuple, qui sont soumis à la volonté nationale, doivent faire ratifier leurs actes par celui qui les a délégués, et sont essentiellement révocables.

C'est pour cela que deux partis seulement étaient logiques dans leurs théories : le parti royaliste pur qui faisait résider le pouvoir uniquement dans le roi, en admettant à l'exercice de ce pouvoir des Conseils et des agents d'exécution, mais en réservant expressément la souveraineté à la personne royale. Et d'autre part le parti républicain, qui, comprenant la contradiction entre la forme monarchique et le principe de la souveraineté nationale, cherchait à détruire la monarchie. Entre ces deux partis flottaient les éternels partisans du juste milieu, ceux qui cherchaient

un point d'appui fixe pour le gouvernement dans la forme monarchique et cependant ne voulaient pas rejeter les « conquêtes de la Révolution ». Ce sont ceux-là qui firent la royauté de transition de 1830, et subirent les conséquences de leurs contradictions.

C'est par la lutte de fait entre les deux premiers partis que furent renouvelées les doctrines politiques. Par suite de deux événements fortuits et imprévus — les deux révolutions de 1830 et 1848 — les principes politiques, base du droit public français, furent complètement changés en l'espace de trente ans. En 1830 disparaît la doctrine de la souveraineté royale et un régime de transition s'établit. En 1848 ce régime tombe à son tour, et la souveraineté du peuple parvient à son complet développement sous la forme d'un gouvernement républicain. Il semble donc au premier abord qu'une évolution très nette se soit faite dans le domaine des idées. Ce n'est pas ; la grande majorité des citoyens n'était pas plus décidée en 1848 qu'en 1815 à faire reconnaître la souveraineté du peuple. En 1815, un parti avait imposé la Restauration et la doctrine monarchique. En 1848, un parti fit la Révolution et imposa la doctrine républicaine. Les esprits étaient si peu préparés à cette révolution que, quelques mois après, l'Assemblée nationale élue était composée en grande majorité de monarchistes. La nation était donc restée indifférente à tous les changements de pouvoir, passive en 1814 comme en 1815, en 1830 comme en 1848, soumise aux puissances et aux forces qui se disputaient le pouvoir, acceptant le fait accompli. Trouverait-on davantage une évolution républicaine dans les esprits des classes éclairées de la nation ? Nullement. Les monarchistes en 1830 et 1848 avaient encore, la veille de chaque révolution, le plus grand nombre de partisans dans la bourgeoisie intellectuelle comme parmi les industriels et les proprié-

taires agricoles. Il n'y avait pas plus de raisons pour que l'idée républicaine triomphât avec les émeutes de 1832, 1834, 1839 qu'avec la révolution de 1848. Ainsi donc ni la masse du peuple, ni la bourgeoisie, ni l'aristocratie n'étaient préparés à la République. Le résultat obtenu fut l'œuvre d'une minorité organisée, enthousiaste et violente qui réussit enfin son coup de force en 1848. On ne peut donc pas dire qu'il y eut une évolution vers l'idée républicaine, mais que deux révolutions, c'est-à-dire deux faits, furent légitimés par une théorie de droit public.

Mais le résultat n'en fut pas moins net : ce fut une transformation complète dans les principes de gouvernement.

A dater de cette époque, la souveraineté du peuple n'est plus une théorie : c'est un fait. En effet, tous les pouvoirs qui se sont succédé depuis en France ont reconnu ce principe de droit public et ont prétendu non seulement le respecter, mais encore être chacun le seul à s'en inspirer pour la conduite des affaires publiques. Mais en réalité cette souveraineté est-elle mieux établie que toutes celles qui l'ont précédé ?

Elle est toujours aussi discutée, ce qui indique déjà qu'elle ne s'impose pas à l'esprit d'une façon plus évidente que les anciennes doctrines. Ainsi, en fait, dans la France contemporaine, le principe de gouvernement est la souveraineté du peuple. En doctrine, les théoriciens en sont toujours à chercher des explications satisfaisantes. Pour les uns, la souveraineté du peuple n'a pas de sens au premier aspect. La souveraineté impliquant un commandement d'une part et l'obéissance de l'autre, un peuple qui se gouverne lui-même est autonome et non pas souverain, de même « qu'un individu isolé comme Robinson peut être indépendant et libre, mais ne saurait être souverain » (1). La souveraineté

1. Courcelle-Seneuil, *De la souveraineté du peuple*, Académie

du peuple signifie simplement qu'il n'y a point de forme définitive de gouvernement ni surtout de forme héréditaire sans assentiment des peuples et que cet assentiment est accordé ou retiré aux gouvernants selon qu'ils remplissent bien ou mal leurs fonctions. Mais cette souveraineté n'est pas plus légitime qu'aucune autre, parce qu'il n'y a pas de formule de légitimité absolue, cette légitimité ne tenant ni à l'origine ni à la forme des gouvernements, mais à la manière dont les fonctions sont exercées. « Les gouvernements naissent de l'opinion éclairée des peuples et de l'enchaînement des faits qui la déterminent » (1). Ainsi ont été reprises les théories déjà souvent avancées et que nous avons vues, qu'il n'y a que des pouvoirs de fait et des souverai netés de fait, que ces pouvoirs sont légitimés lorsqu'ils durent, parce que leur durée de fait suppose l'assentiment de la nation.

D'autres théoriciens ont repris la vieille doctrine canoniste en la rajeunissant. Ils placent l'origine de la souveraineté en Dieu, expliquant que les échecs des deux systèmes qui ont compté et comptent encore le plus de partisans parmi les publicistes non chrétiens « tiennent à une erreur fondamentale qui leur est commune et qui consiste à chercher dans l'homme même le principe d'une autorité qui s'impose à l'homme. C'est comme si quelqu'un cherchait à soulever un poids avec un levier dont le point d'appui serait pris dans le poids lui-même » (2). Dans cette conception, Dieu a remis la souveraineté à la nation, non parce qu'elle est la source, mais parce qu'elle l'a reçue en dépôt. La nation peut la remettre soit à des princes, soit à d'autres

des sciences morales et politiques, année 1890, vol. 133, p. 188.

1. *Idem*.

2. Chenon, Théorie catholique de la souveraineté nationale, *Revue canonique*, 1898.

mandataires qu'elle choisit librement. Car si la nation ne peut aliéner sa souveraineté, elle peut en aliéner l'exercice.

De même toutes les autres doctrines anciennes ont été à nouveau examinées.

On a critiqué la loi divine, expression parfaite du bien et du vrai connue par la conscience et la révélation, mais qui n'est que de la métaphysique ou de la théologie et n'a pas à intervenir dans la vie politique et sociale.

On a critiqué la souveraineté nationale ou la souveraineté du peuple parce qu'elle n'est que le total brut d'une addition dont les chiffres sont quelconques, parce qu'elle ne repose que sur le suffrage auquel on attribue en vain « une valeur mystique », une vérité de science et d'expérience s'imposant malgré toute majorité (Courcelle-Seneuil) et en arithmétique seulement un étant moindre que deux ou que trente millions (Moreau).

On a essayé également de revenir à la souveraineté de la raison qui enlève tout caractère providentiel à la souveraineté et qui sépare cette dernière du pouvoir suprême, faisant de celui-ci l'agent de celle-là et condamnant à l'avance tous les despotismes. Mais on a objecté à cette doctrine qu'elle ne définit pas la souveraineté, qu'elle n'a pas de caractère social, qu'elle est une pure abstraction, qu'elle n'a pas de sanction et qu'au fond on ne sait ce que c'est que la raison.

On a parlé du devoir (Beaussire) comme fondement de la souveraineté : l'homme est soumis à des devoirs et les droits lui sont donnés pour remplir ces devoirs ; la loi suprême, le but supérieur de la vie humaine, c'est de remplir son devoir. Le devoir devient ainsi le souverain de l'homme. Mais les mêmes objections qui ont été faites à la doctrine de la raison peuvent être faites à la théorie du devoir.

Enfin l'école sociologique (Courcelle-Seneuil, Moreau) a

cru trouver une théorie complète et irréfutable. La société est un être dont tous les hommes forment les cellules où les éléments. La naissance de cet être est un *fait naturel* provenant sous l'influence continue de diverses causes. Cet être est animé d'une vie propre : la société est à un degré supérieur à l'homme comme l'homme est lui-même à un degré supérieur à ses cellules.

L'homme isolé n'a pas de valeur. Il n'en possède que dans la société, par son association avec d'autres hommes. On doit donc considérer « comme le souverain commun à tous les membres de la société cette société même, l'être supérieur formé par l'ensemble agencé de tous et qui les absorbe tous....., la souveraineté peut donc être définie l'individualité de la société » (1).

La vie sociale se manifeste par des fonctions. Celle-ci s'exerce par des organes auxquels il faut reconnaître le droit de commander « d'où le nom de pouvoir donné aux organes de la vie sociale ».

Cette conception toute moderne a différents avantages : Elle définit la souveraineté et en distingue nettement l'origine et l'exercice : Elle porte en elle-même ses limites : La vie sociale dépendant de la vie des individus est subordonnée à la prospérité de ceux-ci, et la société ne peut subsister que par le respect absolu des intérêts de ses membres. En conséquence les pouvoirs ne sont pas absolus et illimités : d'où la négation du despotisme.

Pour nous cette théorie a l'immense avantage d'être essentiellement positive, c'est-à-dire fondée sur les faits. Elle prend pour base un fait d'expérience : l'existence de sociétés organisées, et non pas une idée sans réalité ni con-

1. Moreau, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1892, nouvelle série, tome 21.

sistance, une théorie *a priori*, une vue de l'esprit, un système abstrait. Loin de chercher à déterminer les phénomènes politiques, à fixer la règle générale pour l'établissement de ces constructions abstraites qui sont les constitutions, à servir de base à l'élaboration des lois et au gouvernement des peuples, elle n'est qu'une explication des phénomènes qui s'imposent naturellement aux hommes par le développement normal et irrésistible de la vie. Elle ne reconnaît que l'existence de forces toujours variables suivant leur composition et leur coordination et dont les variations forment l'évolution naturelle des sociétés. Ainsi s'expliquent les modifications des idées d'une société par les changements de la vie sociale elle-même sous l'influence des faits. Elle est ce que doit être une théorie : une explication et non pas un principe.

Mais les Français du commencement du XIXe siècle ne pouvaient songer à cette conclusion de l'Ecole sociologique qui nous paraît la plus conforme à la réalité des choses. Placés entre la Restauration et la Révolution ils ne sentaient réellement que l'importance des faits et adaptaient des théories à leurs intérêts politiques : d'où la variété et le nombre des doctrines qui apparaissent à cette époque, avec les faits qui leur donnent naissance et disparaissent en même temps que ces faits. La lutte des deux partis s'étant terminée par la victoire des républicains, la doctrine politique de ceux-ci devint la vérité de fait, et la lutte des deux principes de souveraineté ayant fini à l'avantage de la souveraineté du peuple, celle-ci devint la base légitime du droit public.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE

La monarchie de 1815

CHAPITRE PREMIER. — La théorie de la « légitimité » . . . 27
CHAPITRE II. — La théorie de la souveraineté royale . . . 44

SECONDE PARTIE

Première période de transformation 1815-1830

CHAPITRE III. — Les théoriciens avant la Révolution de 1830. 73
CHAPITRE IV. — Les débats parlementaires de 1815 à 1830. 164
CHAPITRE V. — Les faits historiques 1815-1830 186

TROISIÈME PARTIE

Seconde période de transformation 1830-1848

CHAPITRE VI. — Les théoriciens après la Révolution de 1830 215
CHAPITRE VII. — Les débats parlementaires 1830-1848 . . 266
CHAPITRE VIII. — Les faits historiques 1830-1848 293
CONCLUSIONS 305

LAVAL. — IMPRIMERIE, L. BARNÉOUD & Cie.

opet

This book should be returned to the Library on or before the last date stamped below.

A fine of five cents a day is incurred by retaining it beyond the specified time.

Please return promptly.

DUE JAN 2 '47 B

DUE NOV 27 '48

DUE MAY 31 '49

DUE JUL 21 '47

DUE AUG 19 '49

N3 B

DUE AUG 18 '47

DUE OCT 1 1948

Gov 210.204
Etude historique des idees sur la
Widener Library
004072404
3 2044 080 028 541